

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE TRABAJO SOCIAL
MAESTRIA EN TRABAJO SOCIAL

TÍTULO:

**El Trabajo Social en el ámbito de la Justicia de la Provincia de Neuquén.
Aproximación a su génesis y determinaciones socio-históricas
(1960-1975)**

UNIDAD DE EJECUCIÓN: Maestría en Trabajo Social. Facultad de Trabajo Social. U.N.L.P.

Maestranda: Martha Edith Valdevenito

Director: Dr. Manuel Mallardi

FEBRERO, 2017

TRIBUNAL DE DEFENSA

AGRADECIMIENTOS

El trabajo de reconstrucción histórica sintetiza aportes de un conocimiento colectivo acumulado que posibilita nuevas indagaciones. En particular, para la reconstrucción de mi objeto, sin el aporte de las fuentes consultadas y, en especial, de las personas entrevistadas y que me auxiliaron en la búsqueda de material, este trabajo no hubiera sido posible.

Quisiera agradecer a las colegas Alicia Godoy, Doris Oyola y Mónica Elis, quienes cálidamente brindaron su indispensable experiencia y tiempo en esta reconstrucción, posibilitando conocer los primeros pasos de la profesión en la justicia de Neuquén. A ellas mi reconocimiento y gratitud por esta contribución.

A las compañeras de trabajo, Miriam Green por su permanente auxilio en la búsqueda de documentación, leyes y decretos, cuyo aporte resultó fundamental para la investigación, y a Guillermina Morinelli e Isabel Van der Walt por su acompañamiento en el archivo para pesquisar los acuerdos. También a Norma Montiel de Allende, Noemí Hirshfeldt y Violeta Parra por su trabajo “Historia del Poder Judicial de la Provincia”, que sin conocerlas personalmente, esa reseña histórica identificada en la Biblioteca del Tribunal Superior de Justicia resultó una contribución muy importante para avanzar en el análisis.

A Martita Canale y sus compañeras, quienes brindaron su apoyo desde la biblioteca de la Legislatura de la Provincia de Neuquén.

A mi compañera y amiga, María Claudia Castro, por su aporte profesional e inquietudes compartidas a lo largo de este proceso.

A María Sol Romero por su solidario acompañamiento y contribución durante y después del cursado de la maestría, y a las compañeras, Ana Carina Cabrera, Paula Arce, Karina Schafrik y Laura López por los debates y momentos compartidos en La Plata.

A Valeria Flores, por su acompañamiento constante en la escritura y sus invalorable aportes para el trabajo académico.

A Manuel Mallardi por su compromiso y orientación constante en esta reconstrucción histórica.

A las trabajadoras sociales que tienen como horizonte una sociedad diferente y contribuyen a hacerla cotidianamente, entre ellas, a mis queridas compañeras, María Andrea Van Diest y María Eugenia Chianea, con quienes hemos compartido desafíos, posibilidades, tensiones, contradicciones y sueños abrazando esta apasionante profesión.

Y especialmente a mis padres, Irma Cardenas, nacida en Chos Malal pero adoptada por su Limay Centro querido (Departamento Picún Leufu, Neuquén), Gustavo Valdevenito Jara nacido en Estero Polul, ciudad de Gorbea, Región de la Araucanía (Chile) y a mi abuelo Segundo Valdevenito Calderón, de la ciudad de Cura Cautín, Región de la Araucanía (Chile), quienes fueron empujados por las condiciones materiales, como tantos trabajadores, a buscar un porvenir cuando nació la Provincia de Neuquén. A nivel personal, reconstruir la génesis del Trabajo Social en la Justicia y fundamentalmente sus nexos socio históricos implicó rehacer las trayectorias de mi propia historia familiar.

RESUMEN

Este trabajo de tesis constituye una aproximación a la reconstrucción de las determinaciones socio históricas que promovieron la presencia del Trabajo Social en la Justicia de la Provincia de Neuquén hacia mediados de la década del '60.

La investigación se fundamentó en las categorías analíticas que la obra de Marx proporcionó a la teoría social, procurando buscar las mediaciones que posibilitan comprender la génesis de la profesión en el ámbito judicial en el marco de las relaciones capitalistas.

Consecuentemente, se recuperó el devenir de la sociedad de Neuquén y sus procesos más trascendentes que promovieron la emergencia del sistema de prestaciones en general y, en particular, la presencia del Trabajo Social en la justicia provincial, su legitimación funcional, modalidades y horizonte de intervención originaria y su consolidación como agente permanente.

Los resultados que aquí se presentan se alimentan de conocimientos socio históricos previos y constituyen el resultado de una reconstrucción particular de la génesis de la profesión Trabajo Social en la justicia provincial.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	9
1. Presentación.....	9
2. Aproximación a los antecedentes de la génesis del Trabajo Social y su relación con el estado del arte en el espacio de justicia: <i>un recorrido necesario</i>	12
2.1. Antecedentes del estado del arte respecto del Trabajo Social en el área socio jurídica.....	19
3. Elementos teóricos metodológicos.....	21
 CAPÍTULO I: UNA APROXIMACIÓN A LAS CONDICIONES SOCIO POLÍTICAS Y CONDICIONES DE VIDA DEL TERRITORIO NACIONAL DE NEUQUÉN.....	 29
1. Neuquén: División Jurídico Administrativa.....	29
2. Degradación de las condiciones de reproducción de la mano de obra en la provincia de Neuquén.....	36
2.1 Cuestión habitacional y condiciones de vida.....	37
2.2. Sistema sanitario y problemáticas de salud.....	39
2.3. Analfabetismo y conformación del sistema educativo.....	43
 CAPÍTULO II: UNA APROXIMACIÓN A LA PROVINCIALIZACIÓN DE NEUQUÉN Y A LA CREACIÓN DE LAS CONDICIONES GENERALES PARA LA REPRODUCCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO.....	 47
1. Conformación de la institucionalidad, una relación imbricada: estado y partido.....	47
2. Inmigración y contradicciones de la urbanización capitalista en la provincia de Neuquén.....	53
2.1. Antecedentes territorianos.....	53
2.2. Concentración urbana-despoblamiento del campo – 1960.....	54
2.3. La reproducción ampliada de la fuerza de trabajo. Fundamento del sistema público.....	59
2.3.1. Financiamiento público y equipamiento colectivo en Neuquén 1960-1970.....	61

CAPITULO III: MODERNIDAD Y CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO

ORDEN SOCIAL: LA JUSTICIA EN EL TERRITORIO DE NEUQUÉN.....	73
1. La Administración de Justicia en el Territorio Nacional: sus primeros pasos.....	73
2. Nexos socio históricos en Argentina de finales del siglo XIX y principios del siglo XX: “Cuestión Social”, Justicia y Visitadoras Especializadas.....	77
3. La Justicia de Menores en el Territorio Nacional de Neuquén: disciplinamiento y moralización.....	84
Génesis, conformación y organización del Poder Judicial en la Provincia de Neuquén 1960.....	89

CAPÍTULO IV: EL TRABAJO SOCIAL EN LA JUSTICIA DE NEUQUÉN

1966-1975.....	95
1. Introducción.....	95
2. Génesis del espacio ocupacional y la minoridad como horizonte de intervención profesional.....	96
2.1. Primeros vínculos del Trabajo Social con el espacio socio ocupacional.....	96
2.2. Génesis de la legitimidad funcional y dimensión socio institucional.....	102
2.3. El problema de la “Minoridad” en Neuquén y sus nexos socio históricos.....	109
2.4. La apertura del registro de adoptantes: una nueva atribución del Servicio Social.....	117
3. Condiciones del ejercicio y funciones profesionales: reconstrucciones desde los relatos de las protagonistas.....	121
3.1. Nuevas Asistentes Sociales: sus historias personales y profesionales como síntesis de determinaciones más amplias (1970-1975).....	121
3.2. Acerca de las Modalidades de Intervención en los orígenes del espacio socio ocupacional.....	127
3.3. Indicios de las funciones de Gestión y Educación en la Atención al Público.....	134
3.4. Condiciones Laborales de las Trabajadoras Sociales.....	139
REFLEXIONES FINALES.....	144
BIBLIOGRAFÍA.....	149

ANEXOS.....	157
Anexo I.....	158
Anexo II.....	159
Anexo III.....	160
Anexo IV.....	161
Anexo V.....	162
Anexo VI.....	163
Anexo VII.....	164
Anexo VIII.....	165

INTRODUCCIÓN

1. Presentación

Indagar sobre los orígenes del Trabajo Social en el ámbito judicial interesó por varias razones, una de ellas es que constituye el espacio ocupacional donde me desempeño hace dieciocho años.

Inicié mi actividad en un juzgado multifuero¹ con asiento en la ciudad de Chos Malal, ubicada a 400 km hacia el norte de la capital de Neuquén. En ese ámbito permanecí durante cinco años abordando situaciones vinculadas a las problemáticas familiares (violencia de género, alimentos, regímenes de visitas, insancias, divorcio) y otros requerimientos derivados del fuero Penal, Fiscalías, Defensorías y exhortos provenientes de otras jurisdicciones. El Juzgado contaba con un Equipo Interdisciplinario integrado por un psicólogo, un médico y una trabajadora social, con competencia en una amplia jurisdicción, básicamente rural, abarcando cuatro departamentos de la provincia: Minas, Chos Malal, Pehuenches y parte de Ñorquín, lo que significa una población estimada en 16.000 habitantes aproximadamente. La intervención privilegiada eran las entrevistas domiciliarias y, en menor medida, entrevistas en los ámbitos de los Juzgados de Paz de cada localidad a fin de dar respuestas a las demandas llegadas al servicio, adquiriendo la particularidad de un trabajo ligado centralmente a un terreno rural, campesino y, con menor frecuencia, a poblaciones originarias.

En el año 2005 me trasladé a la ciudad de Neuquén, donde me incorporé al Equipo Interdisciplinario de los Juzgados de Familia de esa capital, integrado por nueve trabajadoras sociales, ocho psicólogos y dos médicas, siendo mi actual lugar de trabajo. En el espacio urbano la tarea adoptó otras particularidades, entre ellas, la complejidad inherente a los procesos de urbanización y desigualdad creciente. A su vez, la posibilidad de integrar un equipo de trabajadoras sociales reportó posibilidades de intercambio, debates y pertenencia disciplinar que permitieron superar las condiciones de aislamiento del espacio anterior contribuyendo a la tarea cotidiana.

Otro de los motivos principales que promovieron esta investigación, además de la pertenencia laboral donde construí mi trayectoria socio profesional, es la falta de referencias en relación a la génesis del Trabajo Social en la Justicia de Neuquén, lo que representa una vacancia

¹Juzgado de Primera Instancia con competencia en más de un fuero o materia.

del conocimiento acerca de los orígenes de la profesión en ese espacio en particular, presentándose como un tema inexplorado. En consecuencia, resulta de interés recuperar su historia haciendo principal hincapié en los nexos socio-históricos que promovieron la inserción de la profesión en el espacio socio ocupacional de la Justicia desde una perspectiva totalizadora, considerando el movimiento de la realidad estructurada en una sociedad de clases.

La trayectoria institucional del Poder Judicial Provincial y los derroteros de la profesión del Trabajo Social en términos históricos es reciente, podría decirse casi contemporánea. El organismo judicial provincial se crea con la Constitución Provincial de Neuquén en 1957, en el marco de la provincialización del Territorio Nacional de Neuquén, comenzando a funcionar efectivamente en los años '60. Los registros dan cuenta de que las primeras trabajadoras sociales ingresan a mediados de la década del '60 y principios de la del '70, algunas de ellas finalizando su actividad laboral hace más de diez años, por consiguiente dichas profesionales se convierten en una fuente asequible y privilegiada para la reconstrucción de la génesis de la profesión en este espacio socio ocupacional.

De este modo, la ausencia de referencias acerca de los antecedentes de la inserción profesional en la Justicia de Neuquén ha significado un estímulo para las indagaciones que esta investigación se propone. Las inquietudes acerca del tema se fueron construyendo con los aportes de los estudios de postgrado vinculados a la Diplomatura en Trabajo Social de la Universidad del Centro de Tandil. Este espacio de formación incidió fuertemente en la problematización de la práctica social, de-construyendo concepciones ligadas a una formación tradicional y conservadora de la profesión, desprovista de un estatuto teórico metodológico y político que permitiera comprenderla como parte de una totalidad social con expresiones singulares y dependiendo del espacio socio ocupacional donde se desarrolle. Posteriormente, los estudios de Maestría en la Universidad Nacional de La Plata alimentaron nuevas reflexiones.

Así, realizamos un breve recorrido por los estudios sobre la génesis del Trabajo Social en Argentina a fin de comprender los principales trazos sobre los cuales se orientaron los diversos autores. A su vez, detectamos la importancia de articular esos trazos con la particularidad de los estudios de la profesión en la Justicia, considerando que, si bien, no procuran dar cuenta de cómo se originó el Trabajo Social en ese espacio singular, brindan un marco desde distintas

perspectivas para comprender la tarea que un profesional realiza en el espacio socio jurídico². De esta manera, la presente investigación se propone analizar la génesis del Trabajo Social en la Justicia de Neuquén considerando fundamentalmente los nexos socio-históricos que la vinculan a las determinaciones más amplias de la sociedad capitalista.

La investigación de Andrea Oliva es un insumo fundamental para la presente investigación, a fin de continuar con los trazos históricos que marca la autora en su obra circunscripta a los grandes centros urbanos. Los territorios que se integraron tardíamente a la escena nacional carecen de referencia en relación a estos sucesos, lo que representa una omisión en la reconstrucción de la particularidad de los procesos de urbanización e industrialización en la región y sus consecuencias, como la organización de la clase dominante y del Estado para el enfrentamiento de la “cuestión social”. Por consiguiente procuraremos reconstruir el contexto socio-histórico como escenario sobre el cual emerge y se conforma el Trabajo Social en la Justicia de Neuquén. Importa comprender

El significado social de esa profesión en la sociedad capitalista, situándola como uno de los elementos que participa de la reproducción de las relaciones de clase y de la contradictoria relación entre ellas. En este sentido, se realiza un esfuerzo de comprender la profesión históricamente situada, configurada como un tipo de especialización del trabajo colectivo dentro de la división social del trabajo peculiar a la sociedad industrial (Iamamoto, 1992: 85).

En tal sentido, nos preguntamos: ¿Cuáles eran las condiciones socio-políticas para la emergencia del Trabajo Social en el ámbito de la Justicia? ¿Cuáles fueron las condiciones macro sociales y particulares de las necesidades sociales que habilitaron la emergencia del Trabajo Social en la Justicia? ¿Qué tipo de demanda se le asigna a la profesión en el espacio de Justicia? ¿Cuáles son las atribuciones que el Poder Judicial le asigna? ¿Cómo se construye el espacio para la profesión y cuál era su marco legal de intervención? ¿Cómo fue construyendo su trayectoria hacia el interior del espacio socio ocupacional? ¿Cuáles fueron las modalidades de intervención en la génesis? ¿Qué relación mantiene con el nexo histórico de la minoridad cómo ámbito de intervención? ¿Cuáles eran las condiciones de vida de la población para la necesidad de la profesión? Si Argentina estaba determinada por los procesos de industrialización y urbanización de la etapa capitalista monopolista ¿cuál es el hilo conductor en el marco de la

²La denominación área socio jurídica no hace referencia exclusiva al campo de actuación en organismos judiciales, sino que abarca el conjunto de políticas implementadas por el Estado en tanto medidas compensatorias y protectoras de carácter socio educativo y sancionatorias.

provincia? ¿Cómo se vinculan esas condiciones macro sociales con la emergencia del Estado Neuquino? Estas son algunas de las preguntas nodales que van a guiar este trabajo.

2. Aproximación a los antecedentes de la génesis del Trabajo Social y su relación con el estado del arte en el espacio de la justicia: *un recorrido necesario*

El tratamiento de la historia del Trabajo Social en Argentina es abordado en estudios de diversos autores como Ander Egg (1975), Alayón (1978), Parra (2001), Barreix (1971), Oliva (2007), quienes indagaron en la trayectoria histórica desde diversas perspectivas dando cuenta de la génesis de la profesión y su institucionalización en Argentina. Por otra parte, se han desarrollado investigaciones acerca del espacio particular del Trabajo Social en la Justicia (Robles, 2004; Del Aglio, 2004; Nicolini 2011; Ponce de León y Krmpotic, 2012) con el objeto de comprender la especificidad de la profesión en el ámbito judicial, estudiando cuáles han sido las tendencias, los posicionamientos, la relación con la profesión hegemónica del derecho, las críticas a la organización burocrática de la institución judicial y hasta la necesidad de la conformación de un estatuto específico de la profesión en ese espacio.

No obstante, los diferentes estudios no se proponen analizar la génesis de la profesión en ese ámbito, aunque representan referencias orientadoras para la presente investigación, evidenciando la necesidad de análisis históricos acerca de la configuración de ese espacio en Argentina en general y de Neuquén en particular. Por esta razón, se realizará un breve recorrido por las obras abocadas a la reconstrucción histórica del Trabajo Social en general y por las producciones acerca de la profesión en la Justicia en particular, con el fin de reconstruir los antecedentes acerca del tema.

Ezequiel Ander Egg (1975) realizó un recorrido del desarrollo de la profesión en Europa, Estados Unidos y América Latina, remitiéndose como punto de partida a la “ayuda” y el lugar que esta acción cobró desde los comienzos de la humanidad para ubicarla como forma precursora de la profesión. En este sentido, adoptó una perspectiva evolucionista centrada en etapas que señala a la “ayuda” como protoforma de la profesión, destacando las diversas formas que esta acción adopta según el momento histórico. En esta línea identificó la “ayuda” desde la esfera privada y de la iglesia en el contexto del feudalismo, variando a la beneficencia pública con el ingreso al capitalismo. Paralelamente, vinculó los estudios de la ayuda y asistencia con los primeros pasos metodológicos y analizó distintas experiencias de pioneros de la asistencia en

Europa, a partir de los cuales se esbozaron las primeras técnicas operativas. De este modo, situó a los pioneros de la asistencia social en Francia, Alemania e Inglaterra, que tenían como patrón común las motivaciones religiosas, la organización de la asistencia social y la tecnificación de la asistencia.

Ubicó el surgimiento del Trabajo Social en Europa, cuyo desarrollo fue tipificado en una secuencia de etapas que van desde la caridad, las formas de ayuda organizadas a partir de hechos históricos como la revolución industrial y la tecnificación de la acción social. Analizó las legislaciones de Inglaterra donde el capitalismo tuvo mayor desarrollo y la aparición de las legislaciones sociales como precursoras de los servicios sociales, lo que implicó la emergencia de las políticas sociales como reguladoras de las relaciones clase.

El proceso evolutivo que transita de la asistencia social, al Servicio Social y al Trabajo Social, muestra cómo la ayuda se convirtió en una profesión. Para este autor la base filosófica del Servicio Social en su institucionalización es tributaria de la filosofía norteamericana y la sociología positivista, reformista, a partir de la cual el Servicio Social sería la justificación del nuevo orden social con la tecnificación y organización de la ayuda social, apareciendo un nuevo agente que pre-figura lo que más tarde sería el Trabajador Social. Destacó la figura de Mary Richmond como punto de referencia fundamental del nacimiento del Servicio Social profesional o institucionalizado en la década del '20 y '30, dado su aporte en la sistematización de los antecedentes de lo que sería la nueva profesión.

Siempre desde la perspectiva evolucionista, para el caso del Trabajo Social en América Latina estableció una primera etapa que transcurrió entre 1925-1940 con el desarrollo de la asistencia social bajo una doble concepción benéfico-asistencial y paramédica o para-jurídica. No había un rol específico atribuido al agente, solo era un colaborador auxiliar de las ciencias médicas o jurídicas. La profesión tenía la influencia del exterior, siendo tributaria de las experiencias europeas de Bélgica Francia y Alemania, priorizándose en la formación las asignaturas médicas y jurídicas, y la transmisión de gran cantidad de conocimientos prácticos. Por eso no sólo se institucionaliza la asistencia sino también los agentes que prestan la ayuda.

Desde el año 1940 hasta 1965 es la etapa del Servicio Social con influencia norteamericana, a partir de su transformación hegemónica dominante para los países occidentales. Con la influencia del *social work* no es hasta 1960 que hay un planteo autóctono desde América Latina. En esa década, Maidagan Ugarte publicó el manual de Servicio Social

(1962). Este periodo se sustentó en la concepción aséptico-tecnocrática y desarrollista marcada por la penetración norteamericana. La tendencia predominante del Trabajo Social se orientó hacia la adaptación y el ajuste del sujeto al medio ambiente desde una referencia psicologista en el marco de lo que se denominó Servicio Social tradicional. El carácter aséptico, neutro y objetivo de la profesión caracterizó a esta etapa subsidiaria de las ciencias positivistas.

En la formación incidió la perspectiva psicoanalítica para el abordaje “del caso”, evolucionando hacia el grupo y luego hacia lo comunitario. La concepción desarrollista de la CEPAL (1949) habría incidido en la profesión como un paso más en su evolución. En este marco comenzó a considerarse la marginalidad como un aspecto principal de la acción, lo que derivará en afianzar una técnica privilegiada para el Servicio Social que ahora se proponía la *participación social* para lograr la integración y el desarrollo de los sujetos y comunidades. En su versión desarrollista el Servicio Social se sustentó en el paradigma funcionalista con influencia de la sociología, un funcionalismo expresado como teoría de la modernización, del desarrollo económico y de la democratización.

Hacia mediados de la década del '60, el Trabajo Social comienza una nueva etapa en la que adquieren relevancia las categorías de dependencia e imperialismo como clave explicativa, dejando atrás las interpretaciones emanadas del desarrollismo que caracterizó a la etapa anterior. A partir de esas concepciones se produjo el proceso de reconceptualización, y se adoptó una perspectiva crítica que comprendía nuestra situación en el marco del subdesarrollo y dependencia como particularidad, dando origen a la concepción concientizadora revolucionaria que superaba la asistencia social y el Servicio Social. La nueva perspectiva se asentaba en la liberación del hombre, por lo tanto quedaba atrás la ayuda, la meta de la adaptación y acomodación, pasando a ser los objetivos la concientización y movilización del pueblo para coadyuvar a las transformaciones estructurales. Con esta evolución el Trabajo Social en América Latina se desvinculó de los influjos europeos y de Estados Unidos.

Norberto Alayón (1978) brinda una profusa y documentada información acerca de hechos e instituciones, aunque no profundiza en la identificación de los nexos socio-históricos con las estructuras generales. Este autor advierte que se trata de una reseña histórica parcial que busca ser el punto de partida para estudiar los orígenes de la profesión. Desde una Historia del Trabajo Social en Argentina que considera un marco de desarrollo evolutivo de la profesión, realiza una

descripción detallada de la ayuda como antecedente, dando cuenta del recorrido de esta acción en distintos momentos históricos hasta la institucionalización de la profesión.

El origen de la profesión se encuentra vinculado a las corrientes higienistas de las primeras décadas del siglo XX, de modo que Alayón construye un nexo entre los orígenes de la profesión con los principios generales de la modernización que promovieron la creación de los primeros cursos y escuelas de lo que hoy entendemos como Trabajo Social. Fue durante el siglo XX que se instituyó y cristalizó la profesión en Argentina y en América Latina, consolidándose un colectivo dedicado a complejas tareas de acción social.

Además, el autor caracteriza a la profesión como tributaria de diversas formas de intervención en lo social que se fueron registrando en distintos momentos históricos: beneficencia, caridad, filantropía, asistencia social, servicio social, organización y desarrollo de la comunidad, promoción social, desarrollo social. Debido a ello está atravesada por componentes tradicionales, alternativos y contestatarios. Advierte que el Trabajo Social no es una categoría abstracta y autónoma, debiendo ser considerada en el contexto de los procesos políticos y económicos vigentes. Sin embargo, la información que aporta aparece desprovista de relaciones con las estructuras que enuncia. Sintetiza la intervención del Trabajador Social en el trabajo exclusivamente dirigido “hacia los pobres, para los pobres, sobre los pobres, tras los pobres”.

Realiza una copiosa descripción de datos, sobre todo en lo referente a las instituciones. Detalla cronológicamente la actividad de la sociedad de beneficencia y su trayectoria en Argentina por más de 125 años, la aparición de la Dirección Nacional de Asistencia y la fundación Eva Perón. En síntesis, el autor nos presenta un marco descriptivo y concluye que la beneficencia y caridad se encuentran vinculadas a los orígenes de la asistencia social, otorgando una relevancia central a la sucesión enumerativa y cronológica de hechos y, principalmente, instituciones, pero que se encuentran desvinculados del cuadro socio histórico y los nexos explicativos que dan cuenta de las relaciones estructurales o coyunturales presentes en la profesionalización del Trabajo Social.

Juan B. Barreix (1971) inicia su análisis considerando la profesión en Estados Unidos y Europa. Remite a los antecedentes de lo benéfico asistencial y a diferencia de los otros autores, niega que la profesión se haya conformado en una evolución que transitó del Servicio Social al Trabajo Social. A partir de la concepción vulgar del método dialéctico: tesis, antítesis y síntesis,

procura reconstruir el recorrido de la profesión tomando como punto de partida la premisa de “hacer el bien por el bien mismo”, y encuentra la antítesis de “hacer el bien pero bien” que da lugar al surgimiento de los pioneros de la asistencia social tecnificada a finales del siglo XIX.

El autor explica que a partir de los sucesos de la revolución industrial a principios del siglo XX, se advierte que los problemas sociales tienen relación con las estructuras y requieren reformas, surgiendo una nueva concepción de la acción social como antítesis a la anterior siendo su figura máxima Mary Richmond. La escuela sociológica emerge como síntesis, adquiriendo el carácter de tesis que se enfrenta a la antítesis de la escuela psicológica y sus dos concepciones: diagnóstica y funcional, tributaria del Servicio Social, confluyendo luego en una escuela ecléctica. Como síntesis de este nuevo proceso consolidado en tesis se opondrá la dimensión de grupo y comunidad.

Para el caso latinoamericano no considera la descripción de la tesis, antítesis y síntesis. Se introduce en la realidad continental vinculando los orígenes de la profesión con la función paramédica que tuvo la primera escuela en 1925 en Chile, y luego toma la incidencia de lo para-jurídico. Recupera la influencia de la misión Ugarte en la década del ‘60 hasta llegar a la etapa de Trabajo Social donde ubica a la generación del ‘65 y su posicionamiento crítico en relación a la influencia europea y norteamericana, inscribiendo en esta línea al grupo ECRO (Esquema Conceptual Referencial y Operativo).

Estos tres autores ya mencionados fueron protagonistas del proceso de reconceptualización y sus análisis contienen una mirada evolucionista de la profesión, cada uno con sus particularidades. Tal como señala Montaña (2000), estos estudios pueden considerarse desde una concepción endogenista del Trabajo Social que sitúa a la profesión en contextos historiográficos (en tanto meros hechos o procesos) desconectados de las estructuras que conforman la sociedad, omitiendo a la realidad como fundamento y causalidad de la génesis y desarrollo profesional. De esta manera, valoran a la profesión a partir de sí misma, es decir, el tratamiento teórico le confiere al Servicio Social una autonomía histórica respecto a la sociedad, a las clases y a las luchas sociales (Montaña, 2000). Por esta razón, el contexto socio histórico, la organización de la sociedad capitalista y sus actores centrales, sus movimientos y contradicciones, aparecen desconsiderados, las acciones quedan puestas en personas y figuras, y no colectivos y/u organizaciones de lucha. La profesión se presenta autonomizada de la dinámica social, del conflicto de clase inmanente a la sociedad capitalista y ajena a la esfera socio

histórica, sin articulación con la estructura económica y social, buscando como fin en sí mismo las formas de ayuda. En su evolución pasa por una serie de etapas hasta constituirse en profesión.

Gustavo Parra (2001) desde una perspectiva que considera la historia y el movimiento de la sociedad nos brinda un análisis que supera los límites de un Trabajo Social autonomizado de las estructuras sociales y de la historia. Su tentativa se centra en comprender a la profesión situada en el cuadro socio-histórico y vinculada a las relaciones sociales más amplias de la sociedad capitalista en su fase monopolista. El autor afirma que el Trabajo Social surge con un carácter de “antimoderno” y conservador en la medida que niega los fundamentos de la modernidad: universalidad, individualismo y autonomía. En su planteo muestra los nexos de la profesión con el ideario paramédico y para-jurídico, afirmando que el racionalismo higienista y el conservadurismo católico están en la base de la institucionalización de la profesión.

Como el resto de los autores señala que la profesión institucionalizada y reconocida aparece en Argentina en la década del '30. Un conjunto de prácticas que se desarrollaron en el terreno de la asistencia y de los problemas sociales del siglo XIX, constituyeron los antecedentes de la profesión, es decir, las formas de asistencia se convertirían más tarde en el Trabajo Social institucionalizado. A partir de la crítica a la sociedad de beneficencia y filantropía pone en evidencia la negación del antagonismo de clase propio del sistema capitalista, y atribuye centralmente a la asistencia el antecedente de la profesión. Así, en su obra caracteriza la sociedad de beneficencia y luego aborda la asistencia pública, asumiendo que son respuestas que se estructuraron para afrontar la cuestión social.

Teniendo en cuenta las relaciones sociales y los actores colectivos, examina el movimiento de los médicos higienistas, el movimiento católico y las demandas del movimiento obrero como una correlación de fuerzas significativas que influyen directa o indirectamente en la configuración del Trabajo Social. De esta manera, concibe una matriz fundante para la institucionalización del Trabajo Social en Argentina a partir de un marco de pensamiento conservador, fortalecido por la dependencia doctrinaria de la iglesia católica y legitimada por el Estado. El conservadurismo católico que caracterizó el surgimiento de la profesión comenzó a ser secularizado y tecnificado a partir de métodos desarrollados por el Trabajo Social norteamericano: caso, grupo y comunidad.

Parra otorga un papel relevante a la iglesia y a la antimodernidad como escenario prioritario para el surgimiento del Trabajo Social, en oposición al proyecto de la modernidad y

conservadurismo, por lo cual resalta su carácter anti moderno. Así, la moral burguesa presenta al capitalismo como algo irreversible a un orden justo y adecuado como punto terminal de la historia de la humanidad. Este pensamiento conservador es la base de la emergencia del Trabajo Social y tiene sus antecedentes particulares en Europa (con su carácter restaurador) y Estados Unidos (con su carácter modernizador).

Por último, Andrea Oliva (2007) realiza un análisis ontológico de la génesis del Trabajo Social, otorgando centralidad a la relación capital-trabajo en el marco de las luchas de clase como polo fundamental para dicho análisis. Su aporte desvincula la versión sedimentada hasta el momento que liga la génesis del Trabajo Social con la iglesia, procurando un análisis socio-histórico de las determinaciones a partir de la inclusión de Argentina en el capitalismo monopolista. Ubica el origen de la profesión en el marco del surgimiento del Estado moderno a finales del siglo XIX, considerando los procesos de industrialización y urbanización capitalista y dando una atención prioritaria a la lucha de clases.

Su mirada crítica procura captar el movimiento de la realidad, la contradicción, la negación, su historicidad, dando cuenta de que el financiamiento estatal surge como respuesta a la lucha de los trabajadores y representa parte de las conquistas. Desde su perspectiva, los servicios sociales se ubican como resultado de intensas luchas y reclamos, contrariamente a las versiones que los ligan a la caridad y/o beneficencia, exhibiendo la saturación que representó la lucha obrera y la ciudad desbordada por el proceso de urbanización, que hizo colapsar las respuestas a la “cuestión social” emergente.

En su análisis, el capitalismo presenta un doble movimiento ya que, por un lado, requiere de mano de obra y, por otro, debe garantizar la reproducción ampliada dada la necesidad de fuerza de trabajo. Sumado a ello, las demandas colectivas derivadas del crecimiento inusitado de la ciudad tuvieron como respuesta las prestaciones vinculadas a la relación capital-trabajo. Para la autora, las luchas obreras son un polo fundamental para comprender la dinámica contradictoria del Trabajo Social, por lo cual en su recorrido marca trazos históricos en relación al espacio ocupacional y ubicación geográfica en el marco de la particularidad del capitalismo monopolista en Argentina, sobre todo en Buenos Aires.

2.1. Antecedentes del estado del arte respecto del Trabajo Social en el área socio jurídica

Como ya adelantamos, los estudios de la génesis del Trabajo Social en el área socio jurídica en Argentina representan una vacancia en general y en Neuquén en particular. Asimismo, encontramos referencias acerca de investigaciones que dan cuenta del Trabajo Social en el ámbito judicial, entre ellos podemos mencionar a Robles (2004), del Aglio (2004), Nicolini (2011), Ponce de León y Krmpotic (2012). Estas obras realizan análisis desde diversas posiciones y perspectivas que contribuyen a la comprensión del trabajo de la profesión en ese espacio, su función, algunos antecedentes, las tendencias actuales, la relación con la profesión hegemónica del derecho, los límites y posibilidades para el Trabajo Social. Estos aportes permiten trazar un breve recorrido en tanto constituyen antecedentes para nuestro objeto y contienen algunos rasgos en relación a fuentes tributarias acerca de la génesis del Trabajo Social en Argentina.

Robles (2004) nos sitúa en un escenario social que considera los cambios, las crisis socio económicas y políticas, como marco general del Trabajador social. Posteriormente, da cuenta de la construcción y arquitectura del escenario judicial. El autor ubica el surgimiento de la actividad pericial en la provincia de Buenos Aires, dentro de la estructura funcional del poder judicial, a partir de la creación de las Asesorías Periciales Departamentales, cuya finalidad es brindar asesoramiento a todos los magistrados y funcionarios que lo requieran, destacando que la labor del Trabajo Social es centralmente diagnóstica. Si bien se remite al surgimiento de la actividad pericial no profundiza en las determinaciones socio históricas que dan lugar a la profesión.

Presenta los antecedentes de la intervención ligada al control durante los años '80 en total sintonía con la lógica funcional. De esta manera, reafirma las líneas de la teoría sistémica y la perspectiva de mediación como referenciales que nutrieron la práctica profesional, apelando a la categoría de ciudadano en su concepción de sujeto.

A su vez, Del Aglio (2004) aporta una crítica al modelo conservador que ha impregnado la práctica del Trabajador Social en el ámbito judicial al señalar justamente la hegemonía de la teoría sistémica y la perspectiva de mediación. Sobre este modelo de intervención y formación, la autora plantea una ruptura con el conservadurismo expresado en la formación positivista de las ciencias sociales.

En este sentido, recupera la incidencia del movimiento de reconceptualización del Trabajo Social, afirmando que no se ha generado una conciencia colectiva en el ámbito

profesional que conforma el espacio ocupacional de los juzgados de modo de incidir en la crítica. Desmitifica uno de los valores del positivismo en la intervención como es la objetividad, al asumir la toma de posición respecto de las situaciones en las que intervenimos desde el marco de los derechos humanos y anclada en la concepción de ciudadanía. Si bien reconoce que la noción liberal de justicia y de derecho contribuyen a la profundización de las desigualdades sociales, no ahonda sobre el impacto del modelo neoliberal predominante en la década de los '90, un período marcado por la destrucción de las relaciones laborales y sociales. Destaca que el ámbito de la justicia constituye uno de los lugares estratégicos para contribuir a la efectivización de derechos.

Comprende la “alienación” como un asunto central para la intervención, abordando someramente la dimensión cotidiana de la práctica profesional y de manera tangencial el tema de las incumbencias, lo que exige una revisión ya que éstas constituyen una síntesis de aspectos estructurales en relación a la identidad profesional. Por eso, la ruptura con el conservadurismo requiere de una visión totalizadora de la profesión en el contexto del ámbito judicial.

Por otro lado, Nicolini (2011) se centra en la intervención concreta del Trabajo Social en el ámbito judicial, caracterizando los procesos que habilitan la acción legal. La autora organiza el marco conceptual en función de dos ejes teóricos: la institución judicial y la institución familiar, y desde una perspectiva histórica analiza la dimensión institucional tomando como referencia básicamente la obra del pensador francés Pierre Bourdieu.

Se interroga acerca de la hegemonía del derecho en el ámbito judicial, algo que aparece definido y asumido, proponiendo considerar el aporte de la intervención del Trabajo Social y la Psicología en los procesos socio jurídicos. Así, describe de manera minuciosa la tarea profesional sin omitir el desarrollo histórico del surgimiento de la intervención respecto de las familias, a las que considera como producto social y cultural.

La autora señala la diferenciación de la función del Trabajador Social en los orígenes de la inserción profesional en la justicia ligada a la función diagnóstica y, luego, el pasaje a la función de intervención concreta, es decir, a la inclusión en un proceso de transformación de la situación diagnosticada. Esta diferenciación muestra la dinámica de los procesos de intervención en los ámbitos legales y ubica al Trabajador Social en una de las dimensiones superadoras de la posición para-jurídica que solo asumía el mandato institucional ligado a informar.

En relación a los usuarios aporta un detenido análisis de las implicancias del pasaje por el ámbito judicial y desmitifica la omnipotencia del poder judicial al relevar respuestas de los

usuarios que tienen un papel activo frente a los procesos judiciales, sin omitir los rasgos tutelares que se mantienen vigentes en la definición del “asunto justiciable” que construye la propia institución judicial.

Por su lado, Ponce de León y Krmpotic (2012) intentan establecer y consolidar un estatuto del Trabajo Social Forense. Afirman la necesidad de la construcción de una especialidad reconociendo que se debe configurar un cuerpo teórico, una tecnología, un dispositivo institucional, una definición del problema y usuario, que convierten en sujeto pero a partir del estatuto ciudadano. Comprenden el Trabajo Social forense como un saber específico, al tiempo que buscan construir tal especificidad dado el carácter inédito de las nuevas coordenadas definidas, otorgando continuidad a la idea de pensar a la profesión a partir de sí misma.

De esta manera, los estudios realizados en Argentina que vinculan el Trabajo Social en el espacio socio jurídico nos aproximan a comprender cómo se ha insertado la profesión en el ámbito judicial sin profundizar en los nexos y determinaciones socio históricas.

El desarrollo de las investigaciones acerca de los orígenes e institucionalización de la profesión en Argentina y los estudios del Trabajo Social en particular en el espacio socio jurídico, son un recorrido necesario para situar la vacancia del objeto, además de justificar y argumentar la necesidad de continuar con los trazos históricos develados en la obra “Trabajo Social y Luchas de Clases” de Andrea Oliva. Puesto que el propósito de esta investigación es comprender la génesis del Trabajo Social en la Justicia de Neuquén, es fundamental considerar su profunda relación con la sociedad capitalista y su expresión singular en esta región.

3. Elementos teórico-metodológicos

El objetivo de investigación que guía la presente tesis se propone reconstruir la génesis del Trabajo Social en la Justicia de Neuquén, develando las determinaciones socio históricas que dieron lugar a su presencia como profesión en el ámbito judicial en la provincia de Neuquén. El proceso de investigación estará orientado por la perspectiva crítica analítica, que busca captar el movimiento histórico del devenir social desde una visión totalizante.

El recorte temporal 1960-1975 se justifica en que la década del ‘60 constituyó un punto de inflexión para la provincia de Neuquén debido a la emergencia de múltiples procesos sociales, políticos y económicos que dieron lugar al desarrollo del aparato del Estado en el marco de la provincialización y con ello la emergencia de los distintos poderes, entre ellos el Poder Judicial.

El recorrido propone reconstruir la génesis de la profesión en el marco de las relaciones sociales más amplias, recuperando el devenir de la sociedad de Neuquén y sus procesos más trascendentes que promovieron la emergencia del sistema de prestaciones en general y el espacio ocupacional en particular. Privilegiando el análisis de los nexos socio-históricos, se pretende recorrer los primeros años de la profesión desde que hace su inserción formal hacia mediados de la década del '60 hasta 1975, en vísperas del golpe cívico militar, que provocará importantes transformaciones en la estructura social, política, económica y cultural, alterando significativamente el proceso de desarrollo de la profesión en Argentina en general y en Neuquén en particular.

El proceso de investigación se fundamenta en las categorías analíticas que la obra de Marx proporcionó a la teoría social, posibilitando un análisis y comprensión de las múltiples determinaciones presentes en el sistema de producción y reproducción social. Sus planteos implican siempre una dimensión ontológica, es decir, buscan comprender los fundamentos del ser social, su estructura, su dinámica, sus leyes internas, aspectos que no se muestran en la dimensión cotidiana.

Para Marx, el método implica una determinada posición del sujeto que investiga: aquella que asume el investigador para, en su relación con el objeto, extraer de él sus múltiples determinaciones. Hay una indisociable elaboración teórica y formulación metodológica (Netto, Capello y Mamblona, 2012). De modo que “la sociedad burguesa es una totalidad concreta. No es un ‘todo’ constituido por ‘partes’ funcionalmente integradas. Antes es una totalidad concreta inclusiva y macroscópica, de máxima complejidad, constituida por totalidades de menor complejidad” (Netto *et. al.*, 2012: 76).

El análisis de estos procesos diversos, heterogéneos y contradictorios, poseen una articulación interna, una causalidad, y resultan la síntesis de múltiples determinaciones que no son posibles de captar en la inmediatez de su expresión fenoménica. Al respecto Koscic, nos advierte que:

si el hombre, en general, busca comprender la estructura de las cosas y quiere estructurar la cosa “misma”, para que pueda descubrir la esencia oculta o la estructura de la realidad, debe poseer necesariamente antes de iniciar cualquier indagación cierta conciencia de que existe algo como la estructura de la cosa, su esencia, la “cosa misma”; es decir, debe saber que, a diferencia de los fenómenos, que se manifiestan inmediatamente, existe una verdad oculta de la cosa. El hombre da rodeo y se esfuerza en la búsqueda de la verdad solo porque presupone de alguna manera su existencia, y posee conciencia firme de la existencia de la

“cosa misma” (...) en virtud de que la esencia a diferencia de los fenómenos no se manifiesta directamente, y por cuanto que el fundamento oculto de las cosas requiere ser descubierto mediante una actividad especial, existe la ciencia y la filosofía. Si la apariencia fonemática y la esencia de la cosa coincidieran totalmente, la ciencia y la filosofía serían superfluas (Kosik, 1965: 11).

Desde estas premisas se procuró trascender la expresión aparente del objeto, introduciéndonos, mediante sucesivas aproximaciones, a su esencia que no aparece develada en su expresión inmediata. De este modo, la emergencia del Trabajo Social en el ámbito de la Justicia en Neuquén es el punto de partida que condensa las múltiples determinaciones que requieren ser develadas y alumbradas en el marco de las relaciones productivas que motorizan la sociedad.

La pesquisa se orientó a trascender la expresión “aquí y ahora”, adoptando la dimensión histórica para poder captar el movimiento y procesualidad de leyes generales que rigen la dinámica social. La relación capital-trabajo como eje rector de la investigación tiene su reflejo en las refracciones de la “cuestión social”, a su vez, la característica histórica del objeto implica avanzar en el análisis de las situaciones concretas de acuerdo a las características que adquiere el modelo capitalista en su interior, considerando las mediaciones locales y regionales que lo vinculan a las leyes tendenciales.

A partir de esta matriz de pensamiento, tal como lo adelantamos, es fundamental pensar el significado socio-político de la profesión, que solo es revelado en la inmersión de la dinámica de la vida social: en el proceso de desarrollo monopolista y de las fuerzas productivas en lucha (Iamamoto, 2000). En consecuencia, se torna necesario recuperar aproximaciones teóricas que vinculan la génesis y desarrollo del Trabajo Social con el desarrollo de la “cuestión social” y la configuración de la división social del trabajo en la sociedad capitalista. Al respecto, Iamamoto afirma que:

el Servicio Social tiene en la cuestión social la base de su fundación como especialización del trabajo. Cuestión social aprehendida como el conjunto de las expresiones de las desigualdades de la sociedad capitalista madura, que tiene una raíz común: la producción social cada vez más colectiva, el trabajo se torna cada vez más social, mientras que la apropiación de sus frutos se mantiene privada, monopolizada por una parte de la sociedad (1998:41).

En esta línea de análisis, el objeto que se procura conocer es un todo sintético que en un momento se presenta como una representación caótica (Lessa, 2000), donde convergen

determinaciones universales, singulares, particulares, esenciales y fenoménicas. Por lo cual, se procuró situar al objeto en la historia y aproximarnos a la reconstrucción de la expansión capitalista internacional y su expresión en Neuquén.

De este modo, el trabajo buscó conectar el objeto real y concreto con determinaciones generales, visualizar al objeto mediatizado, intervenido, vinculado con dichas determinaciones. Se puso en juego esta relación del concreto conocido con determinaciones más generales desconocidas como parte de una unidad dialéctica, a través de mediaciones que posibilitan establecer la relación de lo singular con lo general. En este sentido, Marx señala que lo concreto es la síntesis de múltiples determinaciones, la unidad de lo diverso, apareciendo como resultado y no como punto de partida (como es citado en Netto *et. al.*, 2012: 69).

En el mismo sentido y siguiendo la orientación ontológica recuperamos una articulación central: el ser es una totalidad en desarrollo, y la historia, en una acepción más genérica, el movimiento del ser. El abordaje genético es analizado por Lessa como el rechazo de toda “deducción lógica”, enfatizando que:

el aspecto decisivo es el descubrimiento de la procesualidad histórica que articula su génesis con su configuración presente. Conocer el objeto significa también conocer el proceso histórico que les es consubstancial- y no apenas en su forma presente, como si esta no poseyera historia (Lessa, 2000: 208).

Tal como mencionamos, la tradición de Marx considera que el desenvolvimiento de la historia de la humanidad es un proceso irrepetible del cual es preciso examinar las leyes que lo organizan, que no se muestran en la apariencia ni resultan conscientes en el plano del cotidiano. A partir de este pensamiento se buscará re-construir el objeto de estudio mediante aproximaciones sucesivas. Esta reconstrucción se centra en la idea de Marx de que la teoría es una reproducción ideal del movimiento real del objeto por el sujeto que investiga: por la teoría, el sujeto reproduce en su pensamiento la estructura y la dinámica del objeto que investiga (Netto *et. al.*, 2012).

Aquí, el papel del sujeto es activo; lejos de transpolar reglas universales para la aplicación a un determinado fenómeno, el sujeto se implica y extrae del objeto sus determinaciones. Netto, recuperando los aportes de Marx señala este papel activo necesario para aprehender no la apariencia o la forma dada, sino su estructura dinámica, más precisamente su procesualidad. Afirma: “el sujeto debe apoderarse de la materia, en sus pormenores, de analizar

sus diferentes formas de desarrollo y de indagar la conexión que hay entre ellas” (Netto *et. al.*, 2012: 57).

En este sentido, la procesualidad histórica que contiene el movimiento de la sociedad permitió ubicar diversos procesos, diferentes formas de desarrollo según el momento histórico, logrando diferenciar distintos momentos que sintetizan un todo, una unidad orgánica y contradictoria ligada al desarrollo de las fuerzas productivas.

De este modo, se pudo establecer el nexo histórico entre el patrón de acumulación capitalista y el desarrollo de la sociedad de Neuquén, identificando una mediación central: el Estado y sus formas según el modelo de acumulación (Thwaites Rey, 1994). Así, para comprender al Estado es más apropiado hablar de formas históricas de Estado capitalista (Thwaites Rey, 2007) que se corresponden con los grandes ciclos en el proceso de acumulación capitalista a escala mundial, a su vez divididos en fases. En el transcurso de la investigación se procuró capturar este movimiento y extraer su correspondencia según el momento de acumulación desigual, a partir de las expresiones de las condiciones de vida de la población. Lo que supuso atender a la degradación de la fuerza de trabajo correspondiente a Neuquén como Territorio Nacional y, luego, a partir del cambio del patrón de acumulación, a la emergencia del sistema público de prestaciones como una consecuencia de las migraciones y procesos de urbanización donde el Estado adquiere una forma de intervención a fin de generar las condiciones generales de reproducción para la nueva estrategia desplegada por el “desarrollismo”.

En este proceso de generalización que busca las conexiones explicativas para comprender la particularización de las leyes universales se consideraron los nexos socio históricos en relación a “cuestión social”, la justicia y el Trabajo Social, que más adelante expondremos como proceso histórico consubstancial a la emergencia del espacio socio ocupacional. En este sentido, se observó que la presencia del espacio ocupacional en Argentina fue parte de las estrategias que la élite gobernante adoptó para controlar las intensas luchas obreras de principios del siglo XX. Como consecuencia de las expresiones de la “cuestión social” se pusieron en marcha varias estrategias articuladas e interdependientes a partir de las cuales se ejerció el control estatal: Ley de Defensa Social, Ley de Residencia y Ley de Patronato. Sobre esta última se montó el andamiaje tutelar asistencial y correccional respecto de los “menores” habilitando la tutela estatal a través de diversas instituciones, entre ellas, los tribunales de Justicia. Por esta razón,

apelaremos a esta referencia categorial como una mediación que permite vincular los nexos socio históricos con el objeto para analizar su particularidad en Neuquén.

Desde esta perspectiva, se procuró comprender la génesis y consolidación del Trabajo Social en la Justicia como expresión concreta de un todo dialéctico que engloba las relaciones sociales y procesos en un momento histórico determinado por las relaciones de producción que, a su vez, tienen expresión en la “cuestión social”. De este modo, como ya mencionamos se identifica en el plano nacional la emergencia de la profesión y determinados organismos estatales como la justicia de menores en relación a una política trazada por los representantes del orden social dominante para abordar la “cuestión social”.

Sustentados en la base del “peligro” y “peligrosidad social” y auxiliados por la ciencia, desarrollaron el complejo tutelar y correccional como andamiaje sobre el que se montarán todas las políticas dirigidas hacia ese nuevo colectivo social, fundando la intervención en la selectividad y discrecionalidad.

Se pudo comprender que cada proceso constituía una parte del todo y, a la vez, una unidad en sí misma. La intención será develar la particularidad que estos procesos asumieron en Neuquén entendiendo que el territorio fue parte de las manifestaciones contradictorias de la relación hiper-concentración del capital y acumulación desigual expresada en un espacio geográfico concreto. Ese proceso se corresponde con una totalidad orgánica pero también como parte, constituye una totalidad donde se conjugan un modo de ser de esa sociedad, una forma de ser de ese Estado y que contiene las expresiones de las refracciones de la “cuestión social” compatibles con una distribución desigual de la ganancia del capital.

Develar las determinaciones socio históricas que fueron promoviendo la génesis de la profesión en el área socio jurídica en el marco de las relaciones capitalistas, nos permite vincular que la particularidad de la génesis del Trabajo Social en la justicia de Neuquén está dada por el desarrollo de las fuerzas productivas que provocaron la emergencia, desarrollo, consolidación de diversos procesos que se sintetizaron en la estrategia geopolítica de provincialización del territorio nacional, la que obedece, a su vez, a determinaciones macro-sociales vinculadas a la expansión del capital.

De modo más específico, establecer la coyuntura que vivía Neuquén, con sus procesos políticos, sociales, económicos y culturales, nos permite comprender desde una perspectiva de

totalidad social compleja y contradictoria la trama que dio lugar a la emergencia de la profesión en el espacio socio-jurídico.

En el plano operativo y siguiendo la perspectiva metodológica que busca captar múltiples determinaciones mediante sucesivas aproximaciones, se procuró acceder a fuentes primarias y secundarias como documentos, acuerdos, legislaciones, procedimientos, a fin de establecer las mediaciones que vinculen el objeto en su historicidad al conjunto de los procesos que confluyen en la emergencia del espacio.

Para ello se consideró como fuente primaria los libros de Acuerdos del Tribunal Superior de Justicia (Nº 1 año 1960 al libro Nº 15 año 1975), las entrevistas personales realizadas a tres trabajadoras sociales, los estudios del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE), y como fuentes secundarias las investigaciones del Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura de la Universidad Nacional del Comahue, disponiendo de una vasta producción bibliográfica en la región. Estas fuentes nos permitirán aproximarnos a una reconstrucción de las condiciones de vida, políticas, económicas a partir de la década del '60 y al surgimiento de prestaciones a partir de los años '70.

Hay que mencionar que se otorgó un carácter privilegiado a la técnica entrevista semiestructurada a fin de recuperar los testimonios individuales de algunas de las primeras colegas que inician su actuación a partir del año 1970/72, resultando sus historias personales parte de un proceso histórico-social. La posibilidad de contar con los relatos directos de los protagonistas evidencia lo reciente de este proceso histórico y representa un valioso aporte. La intención será establecer la mediación constante entre la particularidad y la generalidad, buscando las conexiones para visualizar el todo estructurado, en movimiento y anclado en la historia.

La fuente oral fue auxiliada y complementada por soportes documentales y estudios historiográficos de la región. El desafío será reconstruir esos relatos e instrumentos documentales para inscribirlos en una dinámica más amplia donde tiene lugar la permanente producción y reproducción de la vida social (Moljo, 2005).

En síntesis, el presente trabajo se propuso una investigación de naturaleza cualitativa y de carácter exploratorio, basada en la indagación documental, estudios historiográficos, documentos gubernamentales, legislaciones, entrevistas.

Para finalizar esta presentación resulta importante señalar la organización expositiva de la presente tesis. El primer capítulo aborda la configuración jurídico política del Territorio de Neuquén y las condiciones de vida de la población a partir de la inclusión de Neuquén al Estado nacional. En el segundo capítulo se analiza la emergencia del sistema socializado de prestaciones en el marco de la provincialización, de los procesos migratorios vinculados a la urbanización de Neuquén y sus contradicciones, acompañado de la aparición del Estado y del partido provincial Movimiento Popular Neuquino (MPN). El tercer capítulo busca comprender la emergencia del nuevo orden social en el territorio de Neuquén, develando los primeros pasos de la Administración de Justicia como elemento necesario y complementario al avance del desarrollo capitalista. Se recuperan los nexos socio históricos de la profesión y la justicia especializada de “menores” hasta la configuración del aparato provincial de la Justicia de Neuquén. En el cuarto capítulo se devela la génesis del espacio ocupacional procurando la reconstrucción de la legitimidad funcional y dimensión socio institucional que habilitaron los primeros años de ejercicio profesional. Se reconstruyen las condiciones del ejercicio y funciones profesionales y modalidades de intervención en los orígenes de la profesión, recuperando los espacios que serían atribución del Servicio Social tal como el registro de adoptantes.

Finalmente arribamos a la síntesis de la investigación donde pondremos de relieve la emergencia de la profesión en el espacio ocupacional en el marco de las relaciones más amplias, producto de la estrategia de expansión del capitalismo en la región.

CAPITULO I

UNA APROXIMACIÓN A LAS CONDICIONES SOCIO POLÍTICAS Y CONDICIONES DE VIDA DEL TERRITORIO NACIONAL DE NEUQUÉN

1. Neuquén: División Jurídico Administrativa

Oliva (2007) señala que durante el periodo 1880 y 1930 se produce un cruento avance sobre los territorios ocupados por la población indígena de modo que la política inmigratoria vino de la mano del exterminio de la inmensa mayoría de las comunidades originarias.

Uno de los principales actos administrativos del Estado conquistador fue la creación de estos Territorios, orientados por la ideología de la conquista, lo que supuso también la intervención de las autoridades nacionales, según el momento y el caso, en la exploración, el desplazamiento de la población pre-existente y la imposición de un nuevo orden social. La nacionalización se montó sobre cuatro medios, elegidos para incorporar los nuevos espacios al Estado nacional: la formación provisoria de unos Territorios destinados a una pronta provincialización, una presencia preeminente y activa del Estado nacional en ellos, la vinculación entre los territorios y el Congreso de la Nación mediante delegados sin voto, y el nombramiento de gobernadores con amplios poderes, con acuerdo senatorial (Navarro Floria, 2008).

Estos procesos jurídico-administrativos se vinculan a determinaciones universales, por ello su análisis consiste en develar la particularidad que los mismos asumen en la región. En este sentido, el desarrollo de la estructura económica y social de Argentina a partir de la segunda mitad del siglo XIX está determinado por la coyuntura de los mercados internacionales de materias primas, signada en ese entonces por el notable acrecentamiento de su demanda en los países que se consolidan como centros industriales, fundamentalmente Europa. Se induce así a una nueva división internacional del trabajo que favorece la incorporación a la economía mundial de las regiones productoras de bienes primarios, vía la inversión de capitales y las migraciones internacionales desde el centro a la periferia (Torrado, 2012).

La fuerza de trabajo representó una preocupación para las elites gobernantes que a finales de siglo XIX fomentaron y promovieron la inmigración de grandes contingentes de europeos para garantizar la mano de obra en la agro-economía. De este modo, los grandes flujos migratorios europeos se produjeron a partir de la promoción de una política inmigratoria iniciada

en 1850 y que llegó a su apogeo durante los primeros años del siglo XX. Entre 1880 y 1890 ingresaron al país un millón de extranjeros, y entre 1905 y 1910, un millón doscientos mil, lo que duplicó la población del país en tan solo veinte años y provocó el desarrollo acelerado de la urbanización y concentración en zonas agrícolas como Rosario y Buenos Aires (Grassi, 1989).

Asimismo, Oliva (2007) destaca que para comprender el proceso que se da a fines del siglo XIX y comienzos del XX en Argentina, en relación al crecimiento en número y tamaño de las instituciones de asistencia social, educativas, de salud, etc., es preciso tener presente que fue parte constitutiva de los procesos de urbanización capitalista en América Latina, en el marco de la instauración del capitalismo monopolista a nivel mundial.

Por lo tanto, la lectura de la existencia jurídica, política y territorial de Neuquén no puede estar desprovista de sus nexos socio históricos, dado que este espacio cobra existencia a partir de su inclusión en la escena nacional como consecuencia de las determinaciones universales vinculadas a la expansión del capitalismo.

La relación social capital-trabajo generó una desigualdad constitutiva que se expresó también en el desarrollo desigual del espacio. Como lo señala Topalov:

la lógica de concentración espacial conduce al desarrollo desigual del espacio. Ciertas zonas del territorio nacional, ciertas zonas de aglomeración urbana no otorgan al capital las condiciones generales de su valorización: permanecerán inexploradas (...) Así, el “sub-desarrollo” no es sino una de las caras de la acumulación desigual. La otra es la hiper-concentración del capital en las zonas que le aseguran sobreganancias de localización (1979: 19).

El autor analiza que esta determinación se produce hacia el interior de los territorios nacionales, y también a escala del sistema imperialista mundial, por lo tanto, se da un desarrollo desigual en el espacio y un derroche masivo de recursos, de fuerzas productivas humanas y materiales. El resultado es que crea penurias sectoriales y permite a los monopolios instalados en el sector concernido beneficiarse de las ganancias (Topalov, 1979).

Al vincular las determinaciones universales y su expresión en este espacio concreto, con el fin de aproximarnos a la particularidad que estos procesos asumen en la región, identificamos que la incorporación de Neuquén al Estado nación se produce bajo el modelo agroexportador que transcurre entre 1890-1930. Esta inclusión se desarrolla en el marco de la estrategia global que instaaura la dinámica centro-periferia, cuya modalidad de reproducción consistía en ampliar la productividad hacia el mercado internacional. Así, América Latina fue interpretada como

expresión de la periferia, lo que ciñó a la región Patagónica en la época territorialiana a una economía de enclave³.

En este escenario, el Estado Nacional asumió un rol preponderante en la construcción de las bases materiales y sociales para efectivizar las demandas impuestas por el capital, al mismo tiempo que Neuquén se integró formalmente al Estado nación. La lógica contradictoria del capital basada en la hiperconcentración/acumulación desigual se manifestó desde la incorporación de Argentina al capitalismo internacional. Las exigencias del régimen de acumulación apuntaban al crecimiento agropecuario y a inducir una primera industrialización, para lo cual era imperioso estimular la inmigración hacia Argentina dada la escasa fuerza de trabajo que contrastaba con la necesidad de mano de obra. La misma se ubicó en los grandes centros urbanos, Buenos Aires y provincias centrales, mientras que la región patagónica recibió un bajo porcentaje de la migración europea, siendo la particularidad de este lugar la migración chilena en una alta proporción.

El territorio regional se incluyó en la escena nacional de manera progresiva. Las elites ilustradas que condujeron al país durante ese periodo se abocaron a resolver cuatro cuestiones prioritarias: a) la organización nacional, b) la atracción de capitales externos que posibilitaran el desarrollo de formas modernas de producción agropecuaria; c) la promoción de la inmigración europea; d) la educación universal y obligatoria (Torrado, 2012).

De este modo, la organización nacional era uno de los objetivos prioritarios para llevar adelante la estrategia económica. Por ello se buscó garantizar la delimitación y ocupación de los territorios como entidades meramente jurídico administrativas en el marco de una estrategia de dominación, en esta ocasión, sin la estimulación del desarrollo productivo. Esta estrategia dejó a estos espacios en una posición marginal no solo política por la exclusión de los derechos sociales y políticos, sino también socio-económica.

Con la Ley N° 1532 sancionada hacia 1884⁴ se produce la “Organización de los Territorios Nacionales”⁵ para la demarcación de sus límites geográficos y jurídicos. La

³ Torrado (2012) expresa que la crisis de 1930 separa dos etapas de distintas naturaleza: la primera, caracterizada por la prolongada vigencia de una estrategia de desarrollo basada en el sector agroexportador; la segunda, asentada primero en la industrialización sustitutiva para el mercado interno y, luego, en la apertura a la globalización económica internacional.

⁴ Desde la Independencia Nacional celebrada en el Congreso de San Miguel de Tucumán año 1816 la comisión actuante refirió el tratamiento y políticas a darse con relación a las grandes extensiones de tierras. El antecedente más antiguo referida de manera directa a lo que sería más tarde el Territorio Nacional de Neuquén se encuentra en la Ley 28 de “Nacionalización de los territorios fuera de los límites y posesiones de las provincias” año 1862. Hacia

jurisdicción del territorio estaba a cargo del gobierno nacional, cuya presencia se materializaba en agencias militares y empresas estatales. Se designa como ciudad capital a Campana Mahuida ubicada al norte, a la que luego sucedieron en su carácter: Cadihue, Ñorquín, Chos Malal y la actual Neuquén (Marquez, 2011).

La ocupación del espacio se articuló con una política de exterminio de los pueblos originarios. Dominando el territorio, el Estado asumió la tarea de crear las condiciones de ocupación mediante diversas obras de infraestructura y transporte.

Se establecieron las bases para la creación de las instituciones de la policía y la Administración de Justicia. La presencia de instituciones nacionales en el Territorio del Neuquén generó un dinamismo propicio para el crecimiento de la actividad comercial, fundamental para satisfacer las necesidades de la población. Se trataba de un paisaje desértico, incomunicado y escasamente poblado, con núcleos poblacionales dispersos en las zonas rurales dedicados a la ganadería y algunos centros poblados alrededor de las áreas petroleras y de los valles escasamente irrigados. En el caso de Neuquén, ubicada en una posición mediterránea cercana a la pampa húmeda, con una economía ligada al sector primario desde principios de siglo, se dedicó a la explotación de dos recursos básicos, el petróleo y gas, que definieron más tarde la matriz económica para su inserción en el modelo de acumulación capitalista.

La explotación de petróleo, cuyo descubrimiento se produjo en 1918⁶, dio origen al establecimiento de la ciudad de Plaza Huincul y posteriormente a Cutral Co. El Estado nacional exploraba, explotaba y comercializaba los recursos además de apropiarse de la renta petrolera.

Su estructura productiva dependía de escasas actividades que poco podían hacer para transformar su posición periférica, la agricultura y la ganadería, a lo que se sumó el cierre de la frontera con Chile que había puesto punto final al intercambio comercial (Perren, 2011). El petróleo junto con la hidroelectricidad fueron actividades centrales en el desarrollo del territorio para la consolidación del proceso de provincialización, y definieron el perfil productivo entrada

1878 se da sanción a la Ley 954 intitulada “Gobernación de la Patagonia”, estableciéndose la capital de la misma en la localidad de Mercedes de Patagones, hoy Viedma (Marquez, 2011).

⁵ Con esta Ley se crearon las siguientes Gobernaciones: La Pampa, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Misiones, Formosa, Chaco. A su vez, se facultaba a cada organización para las subdivisiones y secciones que se consideraran pertinentes, indicando en el Artículo 4 que cuando la población alcance los sesenta mil habitantes constatados por censo general, tendrá derecho para ser declarada provincia argentina. La autoridad máxima era el gobernador, quien sería nombrado por el Poder Ejecutivo.

⁶ Hacia 1920 Neuquén contaba con seis pueblos: Chos Malal, Las Lajas, Junín de los Andrés y San Martín de los Andes, Zapala y Neuquén. Los cuatro primeros surgieron sobre la base de asentamientos militares (Blanco, Gentile y Quintar, 1998).

la década del '60.

Las obras públicas y privadas de riego permitieron irrigar importantes áreas del Alto Valle y favorecieron la emergencia de las primeras colonias agrícolas en Neuquén, Bouquet Roldán, Plottier, Colonia Valentina y Centenario. Era una sociedad con altísimos niveles de mortalidad infantil y analfabetismo, viviendo en condiciones sociales, sanitarias y ambientales totalmente deficitarias. En este escenario, incrementar la población y condiciones de comunicación fueron los objetivos⁷.

Consecuentemente, se puso en marcha la extensión del ferrocarril, que en sus inicios alcanzó el tramo desde Bahía Blanca a Covunco hasta finalmente llegar a Zapala. Además, se realizaron obras de irrigación y se trasladó la capital desde Chos Malal al vértice de los ríos Limay y Neuquén como punto estratégico de desarrollo político-administrativo.

El comercio adquirió una importancia central en la vida económica, constituyendo más tarde uno de los sectores dominantes de la sociedad neuquina no solo por la actividad en sí misma sino por la incidencia de esos comerciantes en la vida política de la región.

Las expresiones políticas primarias surgieron de esta estructura mercantil que se desarrolló en distintas localidades, mediante partidos vecinales que intentaron dar respuestas a las demandas locales y que, luego de la provincialización, tendrán una expresión provincial propia. Así, las familias libanesas dedicadas al comercio tuvieron una actuación significativamente destacada en la historia económica y política de la provincia (Iournó, 2003). Los comerciantes más activos de Neuquén, Zapala y Cutral Có cobraron relevancia, adquiriendo preeminencia en el espacio público las figuras de los hermanos Felipe y Elías Sapag. Ellos participaron junto a otros comerciantes en la constitución de asociaciones intermedias, integrando diversas comisiones que impulsaron el accionar comunal. De esta manera, se iniciaron en prácticas políticas que serían los antecedentes primarios de la formación de la estructura de poder del territorio.

En materia de derechos políticos, los habitantes tenían expresiones parciales ya que sólo podían elegir a las autoridades locales pero no a las nacionales. De este modo, durante la etapa territorial la política se circunscribió alrededor del gobernador nombrado por el Estado Nacional, al igual que el resto de las autoridades como jueces letrados, policías y empleados

⁷ Sobre este aspecto nos detendremos más adelante en tanto representa una de las condiciones objetivas exigidas para la expansión del capital.

administrativos, todas figuras ajenas a la realidad e intereses locales.

La organización política y jurídica que limitaba la participación social activó el reclamo y la reivindicación de los ciudadanos neuquinos para asumir su propia gestión. El primer antecedente que va a marcar un camino progresivo y gradual hacia la autonomía se produjo hacia 1949 con la reforma de la Constitución Nacional, que dispuso la participación de la población del territorio para la elección presidencial y un delegado con voz y sin voto en la Cámara Nacional de Diputados.

Asumida esa representación, comenzó a plantearse la necesidad de gestión propia que garantizase facultades y medios para realizar obras con el fin de revertir el estado de abandono total por parte del gobierno nacional (Palermo, 1988). En el marco de la discusión de la Ley de Territorios Nacionales, Pedro Julio San Martín en su carácter de delegado, afirmaba:

Los habitantes de los territorios éramos verdaderos conquistadores que luchábamos en las peores condiciones para establecer una avanzada de la civilización en el desierto; carecíamos de caminos, ferrocarriles, escuelas, hospitales, obras públicas, electricidad, teléfonos, industrias, etc., no teníamos ninguna participación en la vida política (1988:14).

Plasmando la visión colonizadora que imperó durante la época, esta alocución fue una clara exposición del abandono por parte de la Nación y la exclusión política de sus ciudadanos. La postergación sistemática que conminaba a los territorios a la dependencia del Estado nacional para la definición en las provincias, no obedeció exclusivamente a las condiciones exigidas por la ley. Tal como lo plantea Favaro:

se retrasa porque fundamentalmente la instancia nacional estudia cuál es el momento adecuado, para que los resultados electorales en el bloque de ex territorios, no modifique la estructura de poder. En este sentido el peronismo tiene un rol central, moviliza a modo extremo dándoles a los habitantes -ahora devenidos en ciudadanos- el derecho a transformarse en partícipes de la política y lo político (2005).

Se trata de una coyuntura política nacional que se asienta sobre las necesidades y los ritmos que marcan las necesidades del capital, asumiendo esta particularidad en Neuquén. Así, las exclusiones políticas respecto del plan nacional sumadas a las precarias condiciones organizativas de la época, promovieron una cultura local.

Con la reforma Constitucional los neuquinos accedieron a su ciudadanía política. En aquel momento el territorio nacional tenía una población de 90 mil habitantes, y la marginación

política de los territorios nacionales tendrá su fin con los comicios de noviembre de 1951 (Palermo, 1988:15). Durante la etapa territoriana la participación política acontecía en la esfera local con nula intervención en los sucesos nacionales. En consecuencia, la sociedad tampoco fue permeada por los partidos de trayectorias nacionales, ello promovió un rasgo identitario histórico con la creación de un partido provincial que surge en una coyuntura particular, como es la proscripción del peronismo, y que se mantiene vigente por más de medio siglo.

Hacia el año 1950 se crearon nuevas municipalidades como Chos Malal, Junín de los Andes y Cutral Có. Siendo que la participación electoral se restringía a esos municipios, se trataba de sociedades homogéneas sin el desarrollo de fuerzas políticas.

Para fines de ese mismo año, Neuquén era todavía un territorio incomunicado, los pobladores utilizaban caminos secundarios y balsas por la escasez de puentes, lo que generaba un elevado nivel de aislamiento. La población era mayoritariamente rural y tenía una baja participación en la industria. La industrialización estaba en una etapa incipiente, con escasos establecimientos y prácticamente ninguna capacidad de eslabonamiento (Blanco *et. alt.*, 1998). Si bien se produjeron migraciones desde el interior hacia la confluencia, el proceso de urbanización aconteció en la década siguiente.

Sancionada la Ley N°14408 de provincialización, el 15 de junio de 1955 se sientan las bases para una progresiva autonomía y autarquía, indispensable para funcionar como provincia y dejar atrás la época territoriana. Es así que la “ciudadanía” se fue construyendo con la provincialización, a partir de la cual se asume la condición de sujeto político pleno, habilitado para la representación de sus autoridades. La demanda por autonomía y autarquía era el requerimiento de una sociedad independiente del nivel nacional, por lo que cobró relevancia la identificación como sujeto provincial antes que partidario, obrero o peronista (Palermo, 1988).

De esta manera, la historia política de Neuquén muestra que uno de los rasgos singulares de la provincia es la construcción y consolidación de una cultura política focalizada en el plano municipal y local, en articulación con los intereses más inmediatos, y escindida de las identidades nacionales. Sobre la base de una sociedad marginada y sin acceso a derechos políticos que limitaban la participación política, con escasa incidencia de partidos nacionales, se va conformando una cultura política que define el conflicto en términos de provincia versus el poder central.

Esta característica no sólo configuró un rasgo particular sino que formó parte de la identidad política provincial. Delineando un perfil que enfatizó la defensa de los "intereses propios", dio lugar a la construcción de un elemento simbólico identitario fundamental como el *federalismo*, que operó como estrategia de legitimación sostenida y principio articulador fundante para la política neuquina.

Como señala Palermo (1988), la provincialización de Neuquén, sancionada jurídicamente en el año 1954, se diferencia de otros procesos del mismo carácter llevados adelante en Chaco, La Pampa, Chubut, Río Negro. Por un lado, por la marginación y aislamiento del plano nacional que permite la conformación de una cultura política centrada en los intereses más próximos plausibles de articular para lograr consenso; y por otro lado, la incidencia del flujo migratorio cuya mayor expresión se encuentra entre las décadas del '60-'70, haciendo que los componentes de desarraigo jueguen un papel central en la construcción simbólica de interés común, coadyuvando a la idea de federalismo. Esta singular fisonomía de Neuquén será determinante en el contexto de la proscripción del peronismo y la construcción de partidos que dieron origen a la fuerza provincial del Movimiento Popular Neuquino.

2. Degradación de las condiciones de reproducción de fuerza de trabajo en la provincia de Neuquén

Para comprender el escenario socio económico de la provincia de Neuquén de los '60 recurrimos a los aportes de Topalov (1979) respecto de las contradicciones de los procesos de urbanización capitalista. Desde estas contradicciones podemos aproximarnos al escenario de Neuquén reconocido por las autoridades oficiales, quienes reflexionaban en la reunión de gabinete del 1 de marzo de 1964:

Neuquén, que a tan solo 7 años era territorio nacional, olvidado y postergado, al igual que toda la Patagónica necesita salir de ese atraso y carencia absoluta de las más elementales condiciones de vida digna de sus pobladores, soluciones urgentes para ofrecer trabajo, para promover la salud y la educación, en primer término y para crear, simultáneamente, la infraestructura básica en caminos, puentes, electricidad, viviendas, comunicación, escuelas, hospitales (COPADE, 1964).

El autor francés plantea que la lógica de la concentración del capital espacial conduce al desarrollo desigual del espacio. Ciertas zonas del territorio nacional o ciertas zonas de cada aglomeración urbana no otorgan al capital las condiciones generales de su valorización:

permanecerán inexploradas representando como resultado la degradación de las condiciones de reproducción de la mano de obra, como consecuencia de no representar para el capital un área de explotación ni de rentabilidad (Topalov, 1979). Siguiendo esta línea de análisis el territorio nacional permanece durante años sin intervención del Estado. A partir del exterminio de las poblaciones originarias solo hay escasas instituciones de nación testimoniando la degradación de las condiciones de vida de la población, cuya modificación acontecerá cuando el capital tenga la necesidad intervenir para la acumulación.

Los datos recabados acerca de las condiciones de vida de la población, dan cuenta de las consecuencias de la desigualdad constitutiva de la relación capital- trabajo, expresadas en un espacio geográfico determinado, el territorio de Neuquén. A continuación veremos el escenario de pobreza expresado en la cuestión habitacional, salud, educación y atención de la niñez.

2.1. Cuestión habitacional y condiciones de vida

La cuestión habitacional fue objeto de estudio en el territorio de la provincia a partir de la década del '60. Es importante señalar que no se logró acceder a estudios de la vivienda en particular durante los primeros años del Territorio Nacional, por lo cual los datos fueron recuperados de los estudios THIM⁸ y del Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo, “Situación Habitacional de la Provincia de Neuquén” (1969). Asimismo y dada la escasa intervención del Estado durante la época territorial, las condiciones de precariedad son históricas y persistentes. De hecho, el área de salud reflejaba que la vivienda y las condiciones de vida era una de las variables determinantes a modificar para revertir el problema sanitario, dando cuenta que la reproducción de las enfermedades respondían a la lógica de la desigualdad antes que a patologías propiamente dichas.

Las fuentes consultadas indican que toda la zona de Confluencia era un área crítica porque allí se encontraba radicada el 50% de la población de la provincia. Un indicador de la crisis era la profusión de “villas de emergencia”, que no reunían las condiciones mínimas para una vida digna, lo que aparece como una tendencia creciente. Las villas de emergencia se

⁸ Programa sanitario preliminar de Acción contra la Tuberculosis, Hidatidosis y Mortalidad Infantil.

reproducían en las localidades cabeceras, siendo la de mayor expresión Neuquén capital, que contabilizaba las siguientes áreas de emergencia: Bouquet Roldán, El Progreso, Manuel Belgrado, Mariano Moreno, Villa Farrel, Villa Florencia, Villa María, Barrio Nuevo, Colonia Confluencia, Sapere.

El informe de la Dirección de Viviendas (1969) refería que 190 familias sumaban un total de 486 personas, y que el 61% de los jefes de familia eran chilenos y el 37,9% eran argentinos. Este dato muestra uno de los rasgos de la particularidad de la composición migrante de la población en la región, que a finales del siglo XIX era mayoritariamente chilena, a diferencia de las migraciones ultramarinas que desembarcaron en Buenos Aires y provincias del centro.

En relación a la infraestructura se detectó que el crecimiento y las concentraciones urbanas convirtieron la instalación de servicios públicos en un problema nacional. El agua potable era un problema de marcada preocupación por el avance de la industrialización⁹, sobre todo en Neuquén, lo que hacía prever una progresiva contaminación. Este servicio era suministrado por conexiones domiciliarias o surtidores públicos. De una población total de 100.987 habitantes, el 36,9 % tenía conexión domiciliaria en el área urbana y solo el 10% en la zona rural.

Para 1960, el 50% de la población de Neuquén se ubicaba en la zona rural. Los departamentos Zapala y Confluencia presentaban la situación más desfavorable en la problemática de la vivienda. En Neuquén capital, solo el 27 % de la población accedía a desagües cloacales. La eliminación de excretas era un grave problema en toda la provincia, pero resultaba más grave en el interior. En materia de recolección de residuos no había sistema de eliminación de los mismos.

También para 1960, el servicio de electricidad se extendía a la zona urbana de Neuquén y conurbano (Senillosa, Centenario, Vista Alegre Norte y Sur), en el resto de las localidades existían centrales de pequeña potencia para atender el consumo público y privado. Respecto del servicio de gas, Neuquén, Zapala, Cutral Có y Plaza Huincul contaban con servicios por red, mientras que en Chos Malal la única forma de consumo era mediante garrafa.

Para la misma década, la provincia contaba con un stock de 20.785 viviendas en total, discriminadas en 10.578 unidades para la zona urbana y 10.207 para la zona rural. Este indicador

⁹ Los primeros años de la década del '60 Neuquén y la región del Comahue representan un área estratégica por lo que en el marco de las ideas del desarrollismo se impulsa las obras hidroeléctricas y la promoción de la industria.

daba cuenta de la proporción de la población.

En algunos departamentos del interior, el número de viviendas era más alto que el de familias, lo que obedecía al inicio del éxodo rural hacia los centros urbanos, la mano de obra golondrina y, en menor medida, a las casas desocupadas en las zonas de turismo. El déficit global de viviendas para toda la provincia hacia el año 1967 ascendía al 86 %, incluyendo tanto la zona urbana como rural.

El despoblamiento de la zona rural va a marcar un proceso que cambia drásticamente la configuración equilibrada de la población de la provincia, provocando una saturación en el departamento Confluencia. La zona rural presentaba una decadencia en las actividades agropecuarias y ganaderas como consecuencia de la falta de desarrollo por lo que la ciudad constituía una posibilidad de mejorar las condiciones de vida. Este proceso representó una de las bisagras en el movimiento migratorio interno de la provincia, generando un acelerado proceso de urbanización y explosión de las posibilidades en la zona de Confluencia.

2.2. Sistema sanitario y problemática de salud

A finales del siglo XIX la cuestión sanitaria en Argentina representaba una preocupación de las elites gobernantes. Basados en el naciente positivismo, constituido no solo en un sistema de ideas sino en una estrategia de gobernabilidad, se promovieron estrategias sanitarias y jurídicas para hacer frente a la cuestión social derivada de los procesos de urbanización e industrialización en las provincias centrales.

Mases y Caminotti (2014) argumentan que las acciones sanitarias que se implementaban en el territorio tenían relación con las políticas nacionales, es así que con la ley N° 7414 en 1912 se sanciona la normativa de Defensa Sanitaria que establecía que en cada capital del territorio debían haber un centro de profilaxis, creándose en 1913 la sede local en Neuquén de la Administración Sanitaria y Asistencia Pública Nacional.

Hacia principios del siglo XX, el sistema sanitario del Territorio Nacional de Neuquén era casi inexistente, las primeras intervenciones en salud se daban por medio de expediciones y campañas de vacunación. Según datos de la época, Neuquén era un espacio rezagado en infraestructura, materia de servicios y personal sanitario.

Para el año 1917, un médico ejercía en la zona rural y enfermedades como la gripe o influenza generaban estragos, el hospital de mayor complejidad se localizaba en Allen. Avanzada la década del '30 no había un solo hospital en todo el territorio (Mases *et. alt.*, 2014).

La mortalidad infantil era de tal dimensión que en 1934 una de las primeras demandas a las autoridades por parte del médico Castro Rendón¹⁰, era que se dispusiera de una maternidad para Neuquén capital, además de una sala de primeros auxilios. La necesidad de crear leyes e instituciones para proteger a las madres y a sus hijos durante las últimas décadas del siglo XIX, aparece en las discusiones de la esfera pública argentina en consonancia con la mayor parte de los países occidentales. Su objetivo principal se centraba en la lucha contra la incidencia negativa de la mortalidad infantil en el crecimiento de la población local (Biernat, 2008).

Los médicos eran parte de las unidades militares, lo que provocaba la inaccesibilidad a la atención de la población. Para la década del '30, en Cutral Có el sarampión recayó sobre la población más vulnerable, exhibiendo que el problema sanitario producía una expresión y distribución desigual de la enfermedad, afectando más a las zonas y trabajadores rurales y pueblos originarios porque carecían de atención médica, en tanto los trabajadores urbanos, estatales, ferroviarios y privados contaban con mayor acceso a la atención de la salud.

En la década del '40, la higiene social y la moralización de la población eran las ideas dominantes en la estrategia para el progreso:

La higienización de esas poblaciones rurales diseminadas y muy pobres, la gradual desaparición de las viviendas rudimentarias e insalubres, y de los hábitos de promiscuidad que traen consecuencias tanto físicas como morales, llevarán finalmente a la superación del vago, sucio y andrajoso, cuya aspiración de vida gira alrededor del churrasco, el mate y las bebidas alcohólicas (Mases *et. al.*, 2014).

Hacia 1947, la mortalidad infantil para menores de cinco años alcanzaba los 136 por mil, mientras que para los menores de un año era de 366 por mil, siendo la más alta del país.

La influencia de los cambios nacionales tuvo efectos en la región. Con el primer gobierno peronista aparecieron modificaciones en materia de salud, siendo una de las primeras acciones la creación de la Secretaría de Salud Pública con presupuesto para la expansión del servicio. En ese

¹⁰ Médico nacido en Lomas de Zamora en 1898. Se radicó en Neuquén en 1926 para desempeñarse como director de la Asistencia Pública y Administración sanitaria. Fundó la Cooperadora Escolar Conrado Villegas en la que alimentó a 200 niños, brindó atención médica y odontológica además de brindar capacitaciones. Fue un activo difusor de la vacunación masiva. El hospital Regional lleva su nombre (Mases y Caminotti, 2014).

contexto se construyeron las primeras estaciones sanitarias en Chos Malal y Villa La Angostura, se implementaron algunas mejoras en salud y las organizaciones gremiales intervinieron en la construcción de una clínica para las familias de los ferroviarios (Taranda, Perren y Mases, 2008).

Mases (2014) afirma que con el médico Ramón Carrillo¹¹ se materializó el Plan Analítico de Salud Pública que disponía la división en zonas sanitarias, el diseño de estrategias para enfrentar problemas específicos y alcanzar a todos los habitantes del país, poniendo énfasis en la prevención y promoción de la salud. El diagnóstico de la época daba cuenta que la manifestación de las enfermedades, más que como patologías clínicas se podían calificar como sociales, siendo un problema endémico. Las políticas comienzan a articular lo sanitario y social poniendo énfasis en la educación.

Para mediados de la década del '60 la situación no presentaba cambios significativos. Uno de los indicadores que daba cuenta de la persistente situación era la mortalidad infantil, que registraba el 118 por mil, ubicándose en la segunda posición en el país¹². Mientras, en el interior de la provincia la situación era la siguiente:

Índices de mortalidad según departamento año 1966

DEPARTAMENTO	MORTALIDAD
Chos Malal	107 por mil
Loncopué	169 por mil
Catan Lil	203 por mil
Minas	218 por mil
Picunches	117 por mil
Confluencia	65 por mil

Fuente: Operativo THIM (1968)

¹¹ Médico neurocirujano y sanitarista. Nació en Santiago del Estero en 1906, abrazó la causa laborista primero y la justicialista después. Fue el primer Ministro de Salud Pública, Dirigió el Hospital Militar, fundó la Sociedad de Historia de la Medicina, fue Secretario de Salud Pública, ideó el Plan Analítico de Salud Pública en los que se preveía la división del país en zonas sanitarias. Con la proscripción del peronismo debió exiliarse del país.

¹² En el ámbito nacional, las tasas de mortalidad infantil eran las siguientes: Jujuy presentaba el indicador más alto, con el 125%; Neuquén con el 118%; Río Negro con el 113%; Catamarca con el 109%; Salta con el 102%; San Luis con el 103%; Capital Federal con el 40%; en tanto Buenos Aires con el 52 %. La mortalidad infantil en algunos países de América, considerando la escala por mil nacidos vivos, tenía en el primer lugar a Chile con 150%, le seguía Argentina con el 70 %, Uruguay con el 60%, Canadá con el 45% y Estados Unidos con el 30%. Operativo THIM, Tomo I, Enero 1968.

De estos datos se desprende que la mortalidad infantil tenía índices más elevados en el interior que en el departamento Confluencia donde había más centros de atención.

La población infantil estaba expuesta a epidemias de sarampión, coqueluche y a infecciones perinatales, también a enfermedades infecciosas y parasitarias del aparato respiratorio. En la década que va de 1960 a 1970, la mortalidad infantil producto de enfermedades prevenibles daba cuenta de la expresión de la desigualdad.

Mortalidad Niños menores de un año

Menores de un mes	51 por mil
1 a 6 meses	37 por mil
6 a 12 meses	12 por mil

Fuente: Operativo THIM (1968)

Las defunciones por grupos etarios

Menores de 15 años	45 por mil
Entre 15 y 45 años	17 por mil
45 años	38 por mil

Fuente: Operativo THIM (1968)

La expectativa de vida para la década del '60, con una población de 110.00 habitantes, era tan solo de 47 años. Esta situación se vinculaba a las altas tasas de mortalidad infantil.

En la década del '60, la infraestructura y los recursos humanos reflejaban el abandono, pues se registraban en la provincia tan solo 7 hospitales públicos y 7 privados, con médicos generales y sin especialistas. La población de Neuquén ascendía a 110.00 habitantes, ubicados mayoritariamente en las zonas rurales, y el total de médicos ascendía a 35. Puede decirse que había 1 médico cada 3000 habitantes, y el sistema público contaba con dos médicos para 10.000 habitantes y escasos especialistas (Taranda, Perren, Mases, Gallucci, Casullo, 2008).

Hacia 1965, la epidemia de coqueluche fue particularmente grave y otro tanto ocurrió con el sarampión en 1968. Solo la poliomielitis había logrado una cobertura amplia hacia la década

mencionada. Por su parte, en la provincia de Neuquén se había duplicado la tuberculosis en relación a la del país.

Las investigaciones dejan entrever que las estrategias para revertir el cuadro sanitario excedía el registro positivista de la dupla salud-enfermedad, pues debía contemplar aspectos subjetivos, tales como la visión del paciente, y objetivos para desarticular la lógica social de reproducción de la enfermedad, modificando las condiciones paupérrimas de la población.

El sistema de salud en la etapa territorialiana presentó como característica general una atención de la salud desarticulada y dependiente de un pobre presupuesto nacional. La incidencia de los cambios con el peronismo no representó un gran impacto en la región, persistiendo este grave panorama hasta los años '70.

Mases y Caminotti (2014) destacan que la preocupación en salud fue un tema entre los pobladores de la capital movilizándose para suplir la ausencia del Estado. Entre estas experiencias se encuentra las acciones de la Sociedad de Beneficencia¹³ para construir un hospital, objetivo que no se alcanza dado que no contaban con financiamiento público.

2.3. Analfabetismo y conformación del sistema educativo

La Ley N°1420, sancionada en el año 1884, marcó el inicio del Sistema Educativo Argentino. La obligatoriedad y gratuidad eran sus elementos básicos, y se sustentaba en la idea de Estado-Nación burgués. Bajo la concepción civilización-barbarie que justificó el exterminio de las poblaciones originarias y la presencia militar, la educación era una de las principales estrategias de “inclusión” al mundo moderno. Los indígenas que sobrevivieron constituyeron el objeto a civilizar. Un rol central desempeñaron los salesianos respecto de la población pobre conformada por argentinos y chilenos.

Las primeras escuelas primarias públicas se crearon en la zona norte, en Trocomán, Ñorquín, y la Escuela de Frontera en Chos Malal, el 6 de Agosto de 1887. Hacia 1898 se inauguró la primera escuela confesional a cargo de Salesianos, en Junín de los Andes (Mases *et. al.*, 2015). En tanto en Neuquén capital, hacia el año 1904, durante la gobernación de Carlos Bouquet Roldán, se creó la Escuela N° 2, tomando el nombre de “Conrado Villegas”, que inició sus actividades con 22 alumnos (Valdes, 2004).

¹³A diferencia de la sociedad de Beneficencia de Buenos Aires que contaba con el financiamiento público del Estado, en Neuquén no tenía ningún tipo de aporte.

En estos años resultó significativa la actividad asociativa¹⁴ y solidaria de los vecinos en la gestión y organización de sus demandas, asumiendo un rol activo en el espacio público. Así, instalaron negocios, servicios de transporte, talleres, cines, bibliotecas populares escolares. Por ejemplo, el primer grupo de teatro se conformó hacia 1907. En contraposición también se formó, como en el resto del país, la Liga Patriótica Militar (1910) para frenar las posibles huelgas anarquistas y socialistas. Si bien los inmigrantes ultramarinos eran una presencia minoritaria en la región, se pueden ver rasgos similares a los que señala Oliva en cuanto al papel que desempeñaron en Argentina¹⁵, ya sea en la adhesión ideológica como al nivel de movilización, organización y participación social, resultando protagonistas del espacio público con los rasgos particulares del escenario patagónico.

Hacia el año 1920, el censo sobre alfabetización de la población en Neuquén arrojaba índices que daban cuenta de la ausencia de escuelas. El 60% de la población era analfabeta, y ascendía al 70% en el grupo etario de 6 a 14 años. Esto promovió la creación de varias escuelas en el interior del territorio Nacional, sobre todo para el periodo septiembre-mayo.

En las primeras décadas del siglo XX, la integración de los niños al sistema educativo fue más allá de su condición y lugar de residencia, porque no solo abarcó a la niñez desamparada sino a los niños que se encontraban contenidos por su familia.

Entrada la década del '60, la situación de la educación en el territorio fue estudiada en el marco del Operativo THIM, revelando un alto índice de analfabetismo, un reducido número de escolares que completaba la enseñanza primaria, y problemas de infraestructura. Las escuelas se veían afectadas por cierres temporales, falta de locales escolares y despoblamiento escolar. Según el período escolar marzo-noviembre de 1969, solo el 45% de los matriculados llegaban hasta segundo grado. El promedio de promoción de alumnos era del 43% en primer grado, en tanto los promedios de inscripción en los grados inferiores de la enseñanza eran superiores al 40%, y alcanzaban al 55% en las escuelas que funcionan durante el periodo septiembre-mayo. El estudio marcaba que era reducido el número de escolares que llegaban a completar la enseñanza

¹⁴ En el ámbito local subsistió un fuerte núcleo socialista, sensibles a las cuestiones que consideraban común a todos sus habitantes. En ese tiempo no se votaba en las elecciones nacionales, solo en las municipales. Los vecinos tuvieron participación en la gestión de escuelas, la creación de la Biblioteca Alberdi (1928) y en la conformación de la Cooperativa Calf (1933) (Valdes, 2004).

¹⁵ Una de las características de la nueva población en los centros urbanos, está dada por la particularidad de sectores de inmigrantes que buscan de distintas formas demandar y organizarse, la experiencia política en el movimiento obrero europeo jugó un papel fundamental (Oliva, 2007:17).

primaria. Así, el promedio de inscriptos en sexto grado era del 3%, y en las escuelas de septiembre-mayo el porcentaje era de 0,6 % a 2%, lo que implicaba un reducido número de inscriptos en enseñanza secundaria.

En relación a los establecimientos educativos, el Consejo Provincial tenía a su cargo 39 escuelas y un establecimiento pre-primario, absorbiendo una población de 2000 alumnos que eran atendidos por 100 maestros. La mayor parte de los establecimientos estaban ubicados en localidades con menos de 1.000 habitantes. En la ciudad de Zapala funcionaba una escuela primaria con doble escolaridad, que cubría a una población de 230 alumnos. La enseñanza secundaria en la provincia estaba orientada en forma exclusiva hacia las ramas clásicas, escuelas normales, comerciales y liceos. También contaba con colegios industriales y escuelas profesionales de mujeres dependientes del Consejo Nacional de Enseñanza Técnica y un bachillerato de la orden salesiana. La mayor parte de los esfuerzos en la enseñanza primaria le correspondió al sector público, en tanto los establecimientos que dependían de Nación representaban un total de 138 escuelas de enseñanza primaria, atendiendo una población de mínimos y máximos que oscilaba entre los 18.000 a 21.000 alumnos.

Se registraban 21 establecimientos con grados primarios para adultos, de los cuales 7 estaban administrados por organismos militares. De los 135 establecimientos primarios que dependían de Nación, 58 funcionaban durante el período septiembre-mayo. De los 39 establecimientos que dependían de la provincia, 14 cumplían el período de septiembre- mayo, y se encontraban ubicados en la zona de montaña (Aluminé, Catan Lil, Collón Curá, Huiliches, Lacar y los Lagos en el sur, mientras que en el norte, Chos Malal, Minas y Ñorquín).

La población de alumnos matriculada en los establecimientos que pertenecen a la jurisdicción nacional y que prestaban escolaridad de septiembre a mayo ascendía a 14.772 alumnos, de los cuales 4.289 (29%) estaban inscriptos en primer grado y 383 en séptimo.

Este escenario daba cuenta del grave problema de infraestructura, falta de recursos humanos, distanciamiento geográfico, particularidades regionales como era el trabajo de niños en la áreas de trashumancia, todos aspectos que demandarían una intervención activa del Estado en los años próximos para generar las condiciones generales de reproducción.

La educación gratuita y obligatoria constituyó una de las prioridades que las elites gobernantes consideraron para ingresar al mundo de la civilización y modernidad. La marginación de Neuquén en la educación se manifestó en los elevados niveles de analfabetismo,

la falta de infraestructura, falta de maestros, la desarticulación y consecuente asilamiento territorial, dando como resultado las condiciones ya mencionadas.

En resumen, en este capítulo se ha reconstruido la particularidad que asumió en Neuquén la relación con determinaciones más amplias como consecuencia de la inclusión de Argentina al capitalismo monopolista mundial. La división jurídico administrativa de Neuquén implicó la ocupación territorial a partir del exterminio indígena, promovió un mínimo desarrollo de agencias nacionales que dieron el marco a una precaria vida institucional. Las manifestaciones de abandono y degradación de las condiciones sociales tienen su máxima expresión entrados los años '60, con déficit de viviendas e infraestructura básica y servicios esenciales, condiciones sanitarias extremadamente precarias, altos niveles de mortalidad infantil y expectativa de vida de 47 años, además de ausencia de médicos y personal de salud para grandes concentraciones poblacionales, proliferación de epidemias, elevados índices de analfabetismo, ausencia de infraestructura para el territorio, falta de docentes. Un aspecto distintivo resulta el movimiento social activo en Neuquén capital, impulsado por los pobladores, organizaciones sociales y vecinos que asumieron una vida activa y se organizaron para reclamar escuelas, hospitales, etc.

La implementación de la educación obligatoria se desplegó tempranamente como una de las herramientas modernas para llevar adelante el proyecto de modernización y, con ello, la administración de justicia que desarrollaremos en el capítulo III.

Para la década del '60 nuevas determinaciones políticas y sociales tendrían expresión como consecuencia de que la región del Comahue comenzaba a configurarse como un área estratégica para la expansión del capital. En este contexto se constituirán la clase dominante y la burocracia estatal, que van a producir la necesidad de equipamientos colectivos de reproducción de fuerza de trabajo, aspecto que abordaremos en el próximo capítulo.

CAPITULO II

UNA APROXIMACIÓN A LA PROVINCIALIZACIÓN DE NEUQUÉN Y A LA CREACIÓN DE LAS CONDICIONES GENERALES PARA LA REPRODUCCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO

1. Conformación de la institucionalidad, una relación imbricada: Estado y partido

Los acontecimientos que ocurren en Neuquén a inicios de la década del '60 tienen un correlato con sucesos nacionales y globales marcados por la movilización política y conquistas revolucionarias en disputa por distintos proyectos societarios que signaron el periodo. Neuquén fue un territorio aislado hasta mediados del siglo XX, situación que se modifica drásticamente como consecuencia de múltiples determinaciones inscriptas en un proceso histórico social y que encuentran su síntesis en un simultáneo desarrollo del aparato del Estado y el partido M.P.N, logrando una hegemonía por más de medio siglo.

La comprensión de estos procesos es auxiliada por referencias en relación a la conformación de las clases fundamentales, en este sentido, el grupo dominante se consolida mediante complejos mecanismos de dominación para llevar adelante su proyecto con la adhesión de la clase subalterna. Gramsci nos ilumina acerca de esta construcción ampliando la visión respecto de las formas de dominación:

la hegemonía presupone indudablemente que se tienen en cuenta los intereses y la tendencia de los grupos sobre los cuales se ejerce la hegemonía, que se forma cierto equilibrio de compromiso, es decir que el grupo dirigente hará sacrificios de orden económico-corporativo, pero es también indudable que tales sacrificios y tal compromiso no pueden concernir a lo esencial, ya que si la hegemonía es ético-político no puede dejar de ser también económica, no puede menos que estar basada en la función decisiva que el grupo dirigente ejerce en el núcleo rector de la actividad económica (Gramsci, 2001b: 40-41)¹⁶.

Una de las particularidades del escenario de Neuquén es la estructura sólida de poder que el grupo dominante edificó logrando una posición privilegiada respecto de la clase subalterna. El desenvolvimiento histórico de estos procesos no es ajena a las determinaciones macrosociales y

¹⁶Al respecto, Campione aclara que la hegemonía es así el “predominio en el campo intelectual y moral, diferente del “dominio” en el que se encarna el momento de coerción. Pero esta “dirección” tiene raíces en la base, componentes materiales junto a los “espirituales”: no hay hegemonía sin base estructural, la clase hegemónica debe ser una clase principal de la estructura de la sociedad, que pueda aparecer como la clase progresiva, que realiza los intereses de toda la sociedad” (Campione, 2007:75).

económicas. En este sentido, es necesario situar los acontecimientos de la región, el patrón de acumulación y sus necesidades respectivas, para luego analizar, en el segundo apartado, la estrategia de intervención que adoptó el Estado con el fin de generar las condiciones generales vinculadas a la necesidad de equipamientos colectivos de reproducción de fuerza de trabajo.

Siguiendo a Cortes y Marshall (1991) en su análisis sobre la regulación de la fuerza de trabajo, la incorporación de Neuquén al Estado nación se produce en el marco del modelo agro-exportador que transcurre desde 1890 a 1930, y tiene diferentes manifestaciones en los centros urbanos como en los territorios nacionales ajenos y aislados de las expresiones y conglomerados pertenecientes a ciudades como Buenos Aires. La estrategia de incorporación se basó en la dinámica relación centro-periferia, cuya modalidad de reproducción consistía en ampliar la productividad hacia el mercado internacional. Así, América Latina es interpretada como expresión de la periferia, lo que ciñe a la época territorialiana de la región Patagónica a una economía de enclave. A su vez, Neuquén se ubica en este mismo período signado por la degradación de las condiciones generales de la reproducción.

En este escenario, como desarrollamos en el capítulo I, el Estado Nacional asume un rol preponderante en la construcción de las bases materiales y sociales para efectivizar las demandas impuestas por el capital, al mismo tiempo que Neuquén comienza a configurarse como territorio político y económico. Como lo advierte Thwaites Rey (1994), cada ciclo histórico se constituye como totalidad compleja e implica: una modalidad de acumulación de capital, una forma de producción y reproducción de las clases fundamentales y una determinada forma de Estado.

Las exigencias del régimen de acumulación apuntaban a desarrollar el crecimiento agropecuario e inducir a una primera industrialización, para lo cual era imperioso estimular la inmigración hacia Argentina dada la escasa fuerza de trabajo que contrastaba con la necesidad de mano de obra.

No obstante, la crisis del '30 produjo el resquebrajamiento del modelo de crecimiento económico basado en las exportaciones agropecuarias, provocando el desempleo masivo y la consecuente movilización y lucha obrera, ante lo cual el Estado adopta la estrategia de la coerción para reprimir y subordinar a las clases subalternas, logrando debilitarlas. Además, a diferencia del periodo anterior, adoptó la restricción de las migraciones que incidió en la disminución de mano de obra excedente.

A mediados de esta década, comienza a recuperarse la economía y se estimula la política de sustitución de importaciones que, desde 1943 a 1976, constituirá la nueva modalidad de acumulación basada en la sustitución de importaciones industriales (ISI), asumiendo el Estado un rol activo en la regulación del mercado de trabajo.

En esta dirección, el gobierno de Perón (1952-1955) tenía el objetivo político de iniciar el proceso de provincialización, pero el golpe militar conocido como la "revolución libertadora" lo posterga, además de dictaminar la proscripción del peronismo. Palermo (1988) destaca que la intención era reabsorber los componentes asimilables al peronismo, por lo cual, mediante el decreto 4337/57, se convocó a las convenciones constituyentes de los territorios recientemente provincializados. La "revolución libertadora" buscó desarticular los movimientos que comenzaban a gestarse como consecuencia del contexto internacional, se propuso la des-peronización nacional mediante su proscripción, lo que impactó a nivel local con el surgimiento del partido provincial.

En el plano provincial, ante la supresión de la representación del peronismo, adquirió relevancia el partido radical expresado en dos opciones: Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) y Unión Cívica Radical (UCR). La convención provincial formuló la constitución del Estado (1957) estableciendo tempranamente el perfil federalista de la provincia, al definir la incorporación de Neuquén como un Estado autónomo a la Nación, delegando en el gobierno provincial la defensa esencial de sus intereses, el impulso del desarrollo global y exhortando a la creación de infraestructura social, salud, educación y viviendas. Este instrumento constituyó el reordenamiento jurídico que otorgó el marco para el diseño institucional, estructurando y organizando el aparato gubernamental y los poderes del Estado, entre ellos, el poder judicial. Así, durante el primer gobierno constitucional¹⁷ de UCRI (1958-62) se establecieron las bases jurídicas, materiales e ideológicas para estructurar el sistema político y económico de la nueva provincia.

A comienzos de la década del '60 y durante la proscripción del peronismo, se convocaron figuras de amplio reconocimiento popular con un rol activo, con el fin de reunir a los peronistas hasta tanto se levantara la proscripción (Favaro *et. al.*, 2005). Este acontecimiento motivó la

¹⁷ Gobernaron Angel Édelman y Alfredo Asmar.

creación del MPN que agrupó a la mayoría de los peronistas de la nueva provincia. Los objetivos, programas y estatuto del nuevo partido político apuntaban a:

fundamentalmente mejorar el nivel de extrema pobreza y abandono de los pobladores de Neuquén y de la Patagonia, inspirándose en la justicia social (salud, educación, trabajo y vivienda), defender los recursos naturales, expoliados por el centralismo porteño e impulsar la práctica real del federalismo establecido en la constitución nacional (Sapag, 1989: 13)

Fundado en 1961, este partido gobernará a partir de 1963. En su acta fundacional puede leerse:

comprometemos nuestra palabra de honor que para el caso de que nuestro partido le fuera levantada la proscripción al comicio y volviera a la lucha con cualquiera de sus nombres tradicionales, el Partido que surge de este congreso y arriba individualizado [MPN] caducará sin ninguna división en el tiempo y en el espacio, como entidad política cesando en todos sus efectos jurídicos legales, quedando en consecuencia disuelto, para plegarse unánimemente al partido madre que obedece y reconoce como único jefe al general Juan Domingo Perón (Favaro, 1999: 145).

Este pasaje da cuenta de la vinculación de la escena provincial con los sucesos nacionales que dieron origen al partido provincial, a la vez que genera las condiciones para la emergencia del Estado, manteniendo así una relación indiferenciada a lo largo de los años. El Movimiento Popular Neuquino va a encarnar el proyecto hegemónico vinculado a los intereses trasnacionales creando la infraestructura social básica.

La provincialización de Neuquén se produjo en el marco del proyecto de industrialización, a partir de la intervención estatal en el marco de las políticas nacionales sustentada en la idea de "desarrollismo" de Frondizi (1958–1962). Esta propuesta requería de una promoción planificada del Estado y una revolución técnica y científica, dando lugar en el plano nacional a la creación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), la Comisión Nacional de Energía Atómica, entre otras instituciones encargadas de llevar adelante la inversión pública y el desarrollo técnico científico requerido por la estrategia económica.

Romero (2012) destaca que la mayor expectativa estaba puesta en los capitales extranjeros que llegaron en cantidades considerables entre 1959 y 1961. Uno de los principales objetivos del desarrollismo era la defensa del capital trasnacional, basado en la implementación

de políticas de inversión de capitales extranjeros para expandir los sectores productivos y promover el desarrollo en los territorios “subdesarrollados”.

En el balance del primer año de gestión, el gobernador de Neuquén Felipe Sapag decía:

en lo industrial se han preparado las condiciones legales más amplias para la radicación de capitales, que si bien, no podemos sean efectivos como el de la futura fábrica de cemento en Zapala, se sabe que la iniciativa local está interesada y que capitales de la provincia serán los primeros en volcarse en la industria. Para eso se cuenta con las dos usinas más potentes que lo ubican a Neuquén entre las primeras provincias de más energía disponible, en estos momentos (Sapag, 1989:57)

Como señala Topalov (1979), la denominación de territorios “sub-desarrollados” señala la contracara de la sobre acumulación, afectando centralmente la generación de bienes de uso. A través del Estado, será necesario generar las condiciones objetivas para la reproducción de fuerza de trabajo y con ello los equipamientos colectivos esenciales para garantizar la estrategia económica.

Es así que la región del Comahue comienza a ser objeto de intervención activa por parte del Estado bajo estas ideas y estrategias dominantes. Se inician las grandes obras hidroeléctricas y se intensifica la explotación petrolífera y gasífera, cobrando mayor importancia la región norpatagónica. Neuquén junto a Córdoba y Rosario, se convierten en polos de atracción poblacional. Este proceso se centró en transformar la estructura económica vinculada al sector primario mediante la expansión industrial para el “despegue económico” (Perren, 2011).

Desde la constitución y consolidación de la provincia, Neuquén presentó un rasgo singular estructurado por su peculiar relación entre Estado y partido, ya que ambos se desarrollaron dinámica y simultáneamente, sosteniendo más continuidades que rupturas.

El candidato a gobernador y luego conductor del Estado provincial, Felipe Sapag, en un espacio cedido a los partidos políticos en la radio LU5, el 18 de marzo de 1962 exponía las siguientes ideas:

El Movimiento Popular Neuquino se ha constituido en una respuesta a las aspiraciones de amplios sectores populares que, en años, muy cercanos, vieron concretadas y satisfechas sus aspiraciones sociales, participando activamente en la reestructuración económica y política de la nación (...) El Movimiento Popular Neuquino rechaza y es dique de contención de ideas extremistas de cualquier signo que sean. Se nutre y cobija en el azul y blanco de la bandera de la patria y reconoce y manifiesta una profunda raigambre humanista y cristiana (...). Aspira a elevar el nivel de vida de los trabajadores a los que se pretende arrastrar por los

carriles de la sumisión y miseria hemos compartido con petroleros, ferroviarios y otros gremios, horas de angustia y desesperación insensible que no sabe que, cuando el pueblo se agita, es por efecto de la necesidad o el engaño o porque se pretende someterlo por la fuerza, negándole justicia (...) queremos que se respeten y acrecienten las conquistas sociales, lucharemos por superar la miseria, el dolor y la miseria de la explotación del hombre por el hombre (Sapag, 1989: 14).

Estos pasajes definían los mecanismos de dominación y objetivaban la constitución del Estado y el partido, en tanto el Estado a cargo de la clase dominante debe tomar los intereses del grupo dominado y presentarse como representante del pueblo para llevar adelante sus propios intereses (Thwaites Rey, 1994).

Acompañando la coyuntura de desarrollo y modernización, la clase dominante comienza a requerir formación y capacitación, por lo que la educación se tornó un área estratégica para llevar adelante este proyecto. La creación de organismos científicos y técnicos de Nación tienen un correlato con la creación del COPADE y la Universidad Provincial del Comahue, instituciones estratégicas junto a un entramado de organismos que van a conformar el aparato del Estado.

El partido provincial construyó una posición privilegiada respecto de las clases subalternas, legitimándose constantemente a partir de la transformación de las condiciones generales de reproducción, como la vivienda, salud, educación, superando de esta manera la degradación de las condiciones sociales del periodo territorialiano. Edificó su relación de poder concediendo desde la base económica las respuestas de las necesidades disociadas del salario, dando lugar a construcción de equipamiento colectivo.

En relación a los sectores dominantes, un rasgo particular de la provincia de Neuquén es que careció de oligarquías o clases altas de larga tradición histórica y nítida identificación como las que pueden encontrarse sobre todo en el norte del país. De manera que Neuquén conformó una burguesía comercial local que se consolidó a partir de la vinculación con las actividades y el desarrollo de una burocracia conformada por políticos, técnicos y administradores, que pasaron a detentar el control del aparato estatal ininterrumpidamente desde 1963 a la fecha.

2. Inmigración y contradicciones de la urbanización capitalista en la provincia de Neuquén

2.1. Antecedentes territorianos

En Argentina, los grandes flujos migratorios europeos se produjeron a partir de la promoción de una política inmigratoria iniciada en 1850 y que llegó a su apogeo durante los primeros años del siglo XX. Entre 1880 y 1890 ingresaron al país un millón de extranjeros, y entre 1905 y 1910, un millón doscientos mil, lo que duplicó la población del país en tan solo veinte años y el desarrollo acelerado de la urbanización y concentración en zonas agrícolas como Rosario y Buenos Aires (Grassi, 1989).

Los estudios de estos fenómenos se han realizado en los grandes centros urbanos, mientras que de los territorios nacionales existe una seria omisión en la historiografía nacional. Los movimientos migratorios presentan un ritmo y evolución diferente en los territorios que en Buenos Aires (Manara y Fernández, 1993).

Como mencionamos en el capítulo I con la sanción de la Ley N° 1532 del año 1884, se organizan los Territorios Nacionales bajo la estrategia de la eliminación de la población indígena y la ocupación de unidades militares. En Neuquén, se tomó posesión de Chos Malal con la instalación del Fortín IV División, constituyéndose en la primera capital, y de la zona sur de Junín de los Andes.

Hacia el año 1895, el Territorio Nacional del Neuquén contaba con una población mayoritariamente chilena, representando en el interior el 61% del total (5.505 habitantes) y en el Departamento Confluencia ascendía al 50% (1.163 habitantes). La situación de este departamento cambia drásticamente a partir del 1904, cuando se dispone el traslado de la capital de Chos Malal hacia la ciudad de Neuquén, lo que provocó cambios económicos, políticos, culturales y modificó drásticamente el escenario de la Confluencia, deprimiendo las zonas del interior provincial.

La población chilena aumentó a nivel territorial en tanto que la población argentina tuvo un significativo crecimiento en el proceso de formación de la nueva ciudad. Por su parte, a pesar de ser minoría, los europeos van a tener una actuación activa en el desarrollo del comercio, dando lugar a una incipiente actividad comercial, además de trabajar en el sector público, ferrocarriles, correos y telégrafos, así como en la creación de las colonias agrícolas mediante la adquisición de las tierras.

Manara y Fernández (1993) señalan algunos rasgos básicos sobre el poblamiento en Neuquén. Destacan que la provincia cumple un rol de receptor de población extranjera de italianos y españoles que, si bien fueron significativamente mayoritarios dentro de los grupos europeos en la conformación general de la población local, resultaron minoritarios en relación a la población argentina y chilena. Los investigadores regionales señalan que se ubicaron en el departamento Confluencia y desempeñaron un papel significativo en la construcción de este espacio. En contraposición, en el interior de la provincia la realidad era muy diferente debido a la ocupación precaria e ilegal de la tierra por una móvil población chilena, lo que generó una serie de conflictos de difícil resolución para el gobierno central.

Perren (2011) señala que la configuración poblacional de Neuquén tiene su origen en el pasado territorialiano, a partir del cual distintos sucesos históricos fueron promoviendo el movimiento poblacional. Como consecuencia de la ubicación de la capital en el norte, la población se asentó mayoritariamente en ese lugar, lo que fue fluctuando a partir de la consolidación del departamento Confluencia.

2.2. Concentración urbana-despoblamiento del campo - 1960

La provincia registra dos puntos de inflexión: a comienzos del siglo XX con el incremento de población transandina y europea, y a mediados de 1960 con la oleada inmigratoria interprovincial, sobre todo de la región pampeana, y un movimiento intra-provincial. El escenario da cuenta de un vínculo entre la inmigración, el desarrollo de los procesos de urbanización y la emergencia del aparato del Estado provincial con prestaciones organizadas para revertir el escenario territorialiano, expresando la construcción de un nuevo orden social en el marco de un movimiento de demandas colectivas–respuestas organizadas.

Las fuerzas productivas orientaron la estrategia de industrialización cuyo horizonte era desarrollar la modernización de la economía a partir de la expansión de las áreas estratégicas como la región del Comahue.

La comprensión de este proceso se ve enriquecida con la obra de Topalov (1979), con su idea de ciudad y las contradicciones que en ella se generan como consecuencia de la evolución del capitalismo. Además, no pueden dejar de considerarse los aportes de Marx acerca de que el propio sistema genera la población excedente, estableciéndose una relación entre cantidad de mano de obra disponible y la necesaria para la producción capitalista.

Topalov refiere que la urbanización es anárquica y, por consiguiente, el Estado como guardián del interés general, debe intervenir el poder público para hacer que éste se imponga a los intereses particulares, garantizando un orden urbano más justo y racional. De esta manera, corrige los aspectos negativos de la urbanización espontánea. Concibe a la ciudad como:

una forma de socialización capitalista de las fuerzas productivas, ella misma es el resultado de la división social del trabajo y es una forma desarrollado de la cooperación entre unidades de producción, en otros términos, para el capital el valor de uso de la ciudad reside en el hecho de que es una fuerza productiva, porque concentra condiciones generales de la producción capitalista. La urbanización capitalista, es ante todo, una multitud de procesos privados de apropiación del espacio. Y cada uno de estos está determinado por las propias reglas de valorización de cada capital particular, de cada fracción de capital. En consecuencia la reproducción misma de esas condiciones generales, urbanas de la producción capitalista, se transforma en un problema. De ahí, la contradicción entre movimiento de socialización capitalista de las fuerzas productivas y las propias relaciones de producción capitalista. Esta contradicción es la fundamental, expresada en el espacio, de ese modo de producción, pues va a producir históricamente formas siempre de socialización: la estatal y monopolista de la formación de las fueras productivas (Topalov, 1979: 9).

La provincia de Neuquén no escapó a los rasgos generales que presenta la urbanización capitalista en América Latina. El periodo transcurrido entre 1960 y 1990 es original y único en su historia, pues transforma la estructura social y demográfica provincial. Se produce un proceso explosivo de la población y la aceleración de la urbanización, que desequilibra la variable espacial (Perren, 2011). El proceso de urbanización/conurbanización trajo aparejado la concentración de la fuerza de trabajo, induciendo un movimiento contradictorio entre la producción y reproducción que requirió infraestructura básica y equipamiento para contener las demandas desbordantes de la población.

Entrados los años '60, el gobierno provincial manifestó la preocupación por las consecuencias en el espacio rural y la expresión conflictiva que este fenómeno adquiriría no solamente para el departamento Confluencia. El gobernador expresaba esta inquietud en una reunión de gabinete del año 1964:

Neuquén está prácticamente despoblada, especialmente el interior de la provincia, y con caracteres alarmantes en toda la extensión de la zona de la frontera. Vacía totalmente en Parques Nacionales por haber desalojado a la mayoría de los autóctonos de esa zona feudal que permite, en cambio, a latifundistas de la oligarquía porteña obtener extensiones de miles de hectáreas.

El resto de la zona fronteriza se ha despoblado por el éxodo de sus pobladores, por el cierre del comercio con Chile, al establecerse Gendarmería Nacional en el año 1940. Al quedar aislados, por falta de mercados para vender sus productos ganaderos y agrícolas en la zona argentina, por falta de caminos, puentes en los caudalosos ríos, miles de pobladores emigraron al valle de Río Negro, a las localidades que desde Cinco Saltos a Villa Regina. En Neuquén se ubicaron en Centenario, Cutral Có y Plottier (Sapag, 1989: 49).

El censo de 1960 indicaba que del total de los dieciséis departamentos que conformaban la provincia, la población había decrecido en 13 departamentos y aumentado en tres zonas: sur (Lacar), centro (Zapala) y, fundamentalmente, en el departamento Confluencia.

Dicha reunión finalizó con la siguiente intervención:

Propongo concretar la urbanización y asentamiento poblacional, de la misma manera que lo estamos realizando en Huinanco. Este operativo tenemos que extenderlo a parajes y poblaciones similares, para brindarles los servicios de salud, educación, vivienda, agua, corriente y de riego, electricidad caminos, puentes, etc., y para que, creando las condiciones favorables, vuelvan a cultivar la tierra de sus hermosos valles. Las asociaciones de fomento rural deberán prestar apoyo técnico, tractores, semillas, alambrados de modo tal que vuelvan a florecer los trigales, los maizales y otros cultivos y se pongan nuevamente en marcha los casi 50 molinos hidráulicos de molienda de trigo para producir harina, que existen en diversos lugares de frontera neuquina, ahora paralizados o abandonados. Esta operación debe proyectarse con urgencia y comprometer a todos los sectores responsables. Debemos disponer de los medios necesarios para urbanizar los siguientes parajes y que se conviertan en poblaciones estables: El Huecú, El Cholar, Tricao Malal, Barrancas, Las Ovejas, Varraco, Los Miches, Taquimilán, Bajada del Agrio, Santo Tomas, Villa Traful, Añelo, Mariano Moreno, Las Coloradas. Comenzaremos por trazar el lote y mensura de las plantas urbanas y dotarlas de todos los servicios, además del riego y caminos de acceso.

A las poblaciones ya urbanizadas como Andacollo, Buta Ranquil, Chos Malal, Aluminé, Loncopué, Las Lajas, Piedra de Águila, Angostura, les acrecentaremos los servicios de agua corriente y electricidad y mejoramiento edilicio y técnicamente los centros educativos y de salud.

No podemos perder un día para iniciar esta acción restauradora del bienestar de los pobladores del interior neuquino y revertir el éxodo. Gobernar es poblar. (Sapag, 1989: 50).

Por otra parte, en Neuquén capital la justicia tomaba intervención y el gobernador afirmaba:

una semana antes de asumir el gobierno provincial viajé desde Cutral Có a Neuquén para asistir a una reunión a legislatura (...), por la ruta 22, al llegar a Neuquén, interrumpiendo el tráfico había un grupo numerosos de familias,

hombres con mujeres y niños, muy humildes llorando; bajo una persistente llovizna. Cerca de la ruta, en la villa miseria de Bouquet Roldán, un gran incendio consumía numerosas viviendas precarias ubicadas, muy cercas unas de otras. . . en el lugar se encontraba el diputado Carol quien me informo que 30 familias habían sido desalojadas con intervención de la justicia, por el propietario del terreno, donde estaban asentados los ranchos de los villeros. Se provocó el incendio intencional para que las familias dejen el lugar. (...)el oficial de justicia y la policía que allí estaba me hicieron conocer que los desalojos continuarían hasta completar las setecientas familias que ocupaban esa enorme villa de emergencia, situada al costado de la ruta 22, a diez cuadras del centro de la ciudad (...) ya en la Legislatura, Carol y otros legisladores destacaban que la mayoría eran emigrantes del interior de la provincia en busca de trabajo, se ubicaron en ese lugar (...) formamos un grupo de mujeres voluntarias, coordinadas por la señora Ema Vivanco que, actuando de asistentes sociales vocacionales y ad honorem, atendieron las necesidades más urgentes. Por la ley 320 de la legislatura, se procedió a la expropiación y, de inmediato, en los terrenos que quedaron libres por el incendio, iniciamos por administración de obras públicas de la provincia, la construcción de las primeras 24 viviendas económicas con agua, gas y luz eléctrica, en septiembre de 1964, levantando nuevas casas comenzaron a trasladarse las familias y erradicarse la villa (Reunión de gabinete, marzo de 1965).

Estos pasajes muestran las expresiones particulares de la urbanización y sus contradicciones en la provincia de Neuquén. Tal como mencionamos antes, la urbanización es un fenómeno anárquico y problemático: pone de manifiesto las tensiones que la mano de obra libre representa para los gobernantes, y las demandas asumen un carácter colectivo que requiere de la intervención estatal y respuestas organizadas en múltiples dimensiones. Esta negatividad del proceso se resuelve apelando a una mediación fundamental: el Estado, como defensor del capital, va a garantizar el ordenamiento de la fuerza de trabajo, en este caso generando las condiciones para que la población regrese y se conviertan en habitantes estables en el área rural a partir de promover allí condiciones básicas para la reproducción.

Como refiere Topalov, la ciudad representa para el capital un valor de uso dado que es una fuerza productiva, porque concentra las condiciones generales de la producción capitalista. Se trata de un capital social que no genera ganancia pero es indispensable para crear las condiciones objetivas para la reproducción capitalista. Es decir, las relaciones de producción entran en contradicción con ese movimiento de socialización urbana. De este modo, el capital no producirá los elementos no rentables de este valor de uso complejo urbano, la infraestructura productiva y de equipamientos colectivos de consumo no son elementos que el propio capital

genere. Es ahí donde ubica al Estado, en la intervención para generar las condiciones generales de la producción, la circulación de capital, y las condiciones de la reproducción fuerza de trabajo

La migración implicó mano de obra disponible y también demandas. En este sentido, el Estado no solo intervino en el acelerado proceso de urbanización que representó para la Confluencia sino que desplegó una estrategia que alcanzó a todo el territorio de Neuquén. La intervención para regular la fuerza de trabajo requirió dotar de infraestructura también a las localidades del interior, equilibrando y controlando de esta manera la fuerza de trabajo.

Hacia 1970, Neuquén tenía una población de 89.938 habitantes. El ritmo de crecimiento urbano se fue acelerando para la década del '70, el 65% de la población habitaba en las áreas urbanas, con un crecimiento ascendente. El análisis cuantitativo de las décadas del '60 y '70 muestra el drástico descenso de población del interior provincial en la mayoría de los departamentos de la provincia, en tanto ascendía en Lacar, Huiliches, Zapala y Confluencia. Una de las características fue la enorme distancia entre la ciudad de Neuquén y los restantes centros urbanos, lo que será una de los principales obstáculos a considerar para la planificación posterior¹⁸.

Villaroel y Morate (1990) realizan una caracterización de estos sujetos sociales y destacan que los núcleos urbanos reciben el aporte de la población rural carenciada y los chilenos pauperizados, sectores medios técnicos, obreros calificados y no calificados conforman ese universo. El mayor crecimiento poblacional se vincula con el nuevo perfil productivo que dio vida a la economía neuquina: la explotación de los recursos energéticos a través de grandes inversiones de empresas públicas, con una población mayoritariamente masculina en los momentos iniciales de la explosión demográfica durante la construcción de las grandes obras hidroeléctricas. La radicación de la población era estratégica en el desarrollo, pues constituía un insumo indispensable para provocar el despegue de la región. Constituyó la base sobre la que se asentó la modernización de la provincia a través de una fuerte intervención, en la que la política y la ciencia funcionaron en una íntima relación.

¹⁸ Perren (2011) insiste en que no es casual que este rasgo aparezca desde muy temprano como una cuestión a modificar por la acción oficial. Las ideas desarrollistas de la época, que asociaban despoblación con atraso económico, sumadas a razones geopolíticas (las áreas menos pobladas eran limítrofes), pusieron al tope de sus prioridades una distribución más uniforme de la población en la superficie provincial sin que logren bajar el incesante crecimiento en la capital provincial.

Perren (2011) destaca que, en menos de cien años, la población en la provincia se multiplicó 27 veces. Para el año 1895, la población era de 14.000 habitantes, mientras que para 1991, de 380.000.

En síntesis, el desarrollo del capital provoca cambios también en la dimensión territorial. Durante esta etapa, el Estado estudió las necesidades y preparó las condiciones para la reproducción del capital centrando su estrategia en el desarrollo de la infraestructura básica.

2.3. La reproducción ampliada de la fuerza de trabajo. Implicancias y fundamento del sistema público

Como ya se mencionó, los procesos migratorios fueron centrales en la década del '60, causando tensiones a las que la clase dominante debió buscar respuestas innovadoras, dado el carácter colectivo de las demandas propias derivadas de las contradicciones de los procesos de urbanización. Oliva analiza el financiamiento público en el marco los procesos de urbanización en Buenos Aires señalando que:

es clave entender que, la urbanización capitalista es un proceso contradictorio, en el cual el capital necesita concentrar mano de obra, y en ese mismo movimiento, la mano de obra concentrada potencia las demandas, lo que implica que se vuelve contra los propios intereses que generaron esa contradicción. De allí, el Estado emerge cumpliendo el papel fundamental en la cobertura de necesidades disociadas del salario (Oliva, 2007: 31).

Desde esta perspectiva, el salario solo cubre las necesidades inmediatas del trabajador, no sus necesidades históricas, por lo que esta negatividad generada por el movimiento contradictorio requiere de una mediación que resuelva, mediante la creación de infraestructura, las necesidades del trabajador que el salario no contiene, con el fin de mantener la mano de obra y fundamentalmente renovarla.

El reconocimiento de las necesidades disociadas forma parte de las exigencias objetivas y es el motor de la aparición de un sistema público de manutención de la fuerza de trabajo: hay transferencia de formas monetarias: asignaciones subsidios de vejez, subsidios de cesantía pero por otra existe el suministro directo de valores de uso; escuelas, hospitales públicos, viviendas, transporte. Resultan necesidades no reconocidas por el salario (Topalov, 1979: 40).

El reconocimiento social de las necesidades disociadas del salario se transforma en el motor de la aparición del sistema público de manutención de la fuerza de trabajo. El sistema

conforma dos componentes: hay transferencia en forma monetaria (asignaciones familiares, subsidios de vejez, subsidios de cesantía), por otra parte, exige el suministro directo de los valores de uso, como escuelas, hospitales, viviendas, transporte; estos equipamiento constituyen una forma de satisfacción socializada no mercantilizada, por lo menos no capitalista, de necesidades no reconocidas por el salario. Como afirma Topalov, “aparece un sistema socializado estatal para el mantenimiento de la fuerza de trabajo para resolver una contradicción profunda: la contradicción entre el estatuto de mercancía de la fuerza de trabajo y las exigencias objetivas de la reproducción de los trabajadores” (1979: 40)

Oliva destaca que el Estado fue tomando las demandas de la clase obrera y garantizando mediante distintas prestaciones la intervención en la “cuestión social”, según el patrón de acumulación. La particularidad de Neuquén fue la dimensión interventiva del Estado para garantizar las formas de reproducción de la fuerza de trabajo frente a las condiciones de pobreza inherente al periodo territorialiano y la necesidad de fuerza de trabajo para esta etapa.

En continuidad con esta línea de análisis, Cortés y Marshall (1991) consignan que el Estado interviene sobre la regulación del mercado de trabajo mediante distintos instrumentos de normativas acerca de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo, según el ritmo y naturaleza del proceso de acumulación, por lo tanto, de las variaciones en los requerimientos de mano de obra. Desde esta óptica, la intervención social del Estado puede analizarse desde su rol activo en la conformación de la oferta de fuerza de trabajo, la determinación del salario y las condiciones de trabajo, y la regulación del conflicto social, a través de tres instrumentos: las medidas de política laboral (que incluyen la legislación del trabajo y las políticas hacia el mercado de trabajo), la provisión estatal de bienes, servicios y transferencias, y la seguridad social.

De este modo, el Estado constituye una mediación central para auxiliar el proceso de acumulación en los costos del mantenimiento de la fuerza de trabajo. Estos elementos permiten visualizar la estrategia que el Movimiento Popular Neuquino al comando del Estado fue construyendo para garantizar las necesidades de reproducción del capital, modificando las condiciones de degradación de la etapa territorialiana y posicionándose en la conducción de las clases subalternas por más de 50 años hasta la actualidad, transitando los distintos regímenes que la Argentina vivió.

2.3.1 Financiamiento Público y Equipamiento colectivo en Neuquén 1960-1970

El conocimiento fue prioridad en la estrategia de intervención del Estado, por lo cual, desde el gobierno se promulga el 3 de noviembre de 1964 la Ley N° 414 que creaba la Universidad Provincial del Comahue y crea el COPADE por la Ley N° 386 en el mes de septiembre de 1964. Estos organismos resultaron centrales en la estrategia de intervención del Estado porque posibilitaron el estudio minucioso del escenario de Neuquén y la construcción de respuestas que se objetivaron con la participación de una trama de organismo e instituciones.

Estas respuestas se sostuvieron en las ideas propias de la modernización, centradas en el higienismo médico que apuntó al binomio madre-hijo y la moralización de la pobreza, considerando a la familia como el organismo más barato de reproducción. Como mencionamos anteriormente, la ciudad es un todo pero concentra partes independientes, construyendo cada una de ellas una complejidad orgánica y dinámica. La prestación de viviendas, de salud, de educación, de infancia, representa una unidad y, a su vez, se corresponde con una unidad de mayor complejidad que guarda hacia el interior un movimiento y una dinámica propia.

Los datos recabados en la presente investigación permiten reinterpretar que el Estado ejerció su dominación respondiendo a las necesidades materiales colectivas con la creación de distintos organismos. El sistema socializado estatal emerge en Neuquén para resolver esas contradicciones, generando la red de servicios socializada mediante el financiamiento público de los equipamientos colectivos, revirtiendo así el escenario de pobreza reinante en el periodo anterior.

Las obras fueron financiadas por el Estado Nacional a través del régimen de coparticipación federal, los aportes no reintegrables y las regalías obtenidas de la extracción del petróleo y gas y de la producción de energía por parte de las empresas estatales nacionales (YPF, Gas del Estado, Hidronor). Así se realizaron las obras de infraestructura básica, desarrollo de emprendimientos privados y una importante actividad comercial (Bonifacio, 2009).

La cuestión de los recursos pone en evidencia que Neuquén tiene una dependencia de su matriz productiva que está basada en una única fuente de recursos, las regalías petrolíferas y energéticas. No pudo construir una autonomía efectiva del estado central, a pesar del remarcado tinte federal del discurso gobernante.

La intervención estatal se organizó en función de la formación y reproducción ampliada de las condiciones generales de la producción inherente al conjunto de la producción. Es decir,

era prioritario generar el financiamiento público para el equipamiento colectivo que garantice la reproducción de la fuerza de trabajo. Cada campo: salud, educación, infraestructura, viviendas, contó con estudios específicos que fueron traducidos en respuestas organizadas por áreas.

Como parte de la estrategia de construcción de las condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo, la vivienda fue central dada su incidencia como organizador principal de las aglomeraciones tanto urbanas como rurales. Por ello, desde el COPADE se abordó la problemática mediante un estudio específico denominado “*Situación Habitacional de la Provincia de Neuquén*”, de 1969. Este instrumento constituyó una de las principales fuentes de información de la cuestión habitacional en general y en particular de cada zona rural y urbana, detectando las áreas críticas, las necesidades de vivienda, los déficits globales, los déficits cuantitativos y cualitativos, el financiamiento, orientando de este modo la política de viviendas desarrollada a partir de la década del `70.

Los resultados de las investigaciones y sus respuestas concuerdan con los estudios de referencia acerca de las características de la urbanización capitalista y sus contradicciones, aludiendo a la expresión anárquica y desordenada del fenómeno y a la necesidad central de intervenir. Los siguientes fragmentos exponen los fundamentos para la planificación urbana de Neuquén y el interior provincial, focalizados en organizar la fuerza de trabajo en pos del desarrollo del capital:

la ciudad de Neuquén ha crecido libremente debido a la falta de una política coherente en materia de medidas urbanas y de coordinación en la localización y distribución de las redes de servicios infraestructurales, la creación de barrios en lotes privados carentes de servicios (...) el crecimiento espontáneo de la ciudad ha permitido una superposición desordenada de áreas residenciales, comerciales e industriales, y de uso de zonas insalubres (...) se tendrá que prever el crecimiento de las ciudades y controlar su desarrollo, hasta ahora espontáneo, en coordinación con políticas de viviendas (...) en cuanto a infraestructura será necesario subsanar la provisión de agua potable y desagües cloaca principalmente en los centros urbanos de más de 3.000 habitantes, y en particular en las ciudades de Neuquén, Cutral Có y Zapala, previendo el paulatino deterioro de los servicios y la mayor demanda de los mismos, por parte de una población en rápido crecimiento (...) la construcción de viviendas urbanas no se deberá encarar simplemente como una concentración de unidades habitacionales, sino dentro de un complejo habitacional, vecindario o barrio programado en el cual se hayan previsto todos los servicios de infraestructura urbana básica, los equipamientos colectivos indispensables, con un pequeño centro comercial que abastecerá a sus habitantes con elementos de consumo diario (...) para el caso de las viviendas rurales se deberá prestar especial atención a encarar un programa de ayuda específica dada la implicancia que estas unidades en malas condiciones tienen para el desarrollo

de la salud de la familia campesina, el piso de tierra, las paredes de chorizo, el techo de carrizo, son campo propicio para la proliferación de la vinchuca y otros insectos, ocasionando endemia como el mal de Chagas-Mazza y diferentes tipos de parasteis, incapacitando a vastos sectores de la población para realizar actividades productivas, acortando sus año de vida y manteniéndolos por lo mismo en los niveles de vida de infrasubsistencia (...) la modificación de las pautas de asentamiento de la población rural, promoverá un cambio en las formas de vida que dignificará al habitante rural y acelerará el proceso del desarrollo agropecuario (C.O.P.A.D.E., 1969: 123).

Estos fundamentos evidencian las consecuencias que el movimiento migratorio provocó: demandas colectivas que el Estado debió a resolver. Su respuesta, tendiente a enfrentar las necesidades colectivas, consideró el territorio y sus particularidades no solo desde una dimensión objetiva sino también subjetiva. Se puso de manifiesto la necesidad del control de la fuerza de trabajo, su re-localización a partir del impulso al campo en las actividades agropecuarias, estimulando la permanencia en el área rural y compensando el desequilibrio producido como consecuencia de las migraciones al Departamento Confluencia.

El todo y sus partes se reflejaron también en la inclusión de la dimensión sanitaria considerada para las respuestas de educación e infancia, dando cuenta que la problemática de salud no solo requirió de atención desde ese ámbito sino que resultó urgente generar condiciones materiales objetivas básicas para controlar y evitar las enfermedades. La estrategia se apoyó en la prevención, desde una visión civilizadora con la educación como principal instrumento.

Las obras de viviendas estaban a cargo de la Dirección General de Vivienda, dependiente del Ministerio de Bienestar Social, creado por el decreto Provincial N° 1148/60. A este organismo se le asignaba el estudio y evaluación de necesidades de la vivienda en la provincia, la coordinación con otros organismos nacionales, provinciales y municipales, la elaboración de normas técnicas acorde a la proyección urbana, así como el fomento y control de los sistemas privados de financiación de viviendas y la canalización del financiamiento de planes de vivienda.

El estudio de la problemática habitacional antes mencionado indica que durante el periodo 1965-1968, en la provincia de Neuquén se construyeron un total de 688 viviendas. Para el año 1969-1970 tenían vigencia los siguientes proyectos de construcción de viviendas, algunos en ejecución y otros en etapa de inicio: Neuquén capital, un total de 776 distribuidas en departamentos monoblock, viviendas industriales y económicas. Mientras tanto, el interior presentaba un dinamismo similar. Cutral Có, 270 viviendas; Chos Malal, 40 viviendas; Junín de

los Andes, 52 viviendas; Zapala, 320 viviendas; San Martín de los Andes, 90 viviendas; Centenario, 70 viviendas; Plottier, 70 viviendas; Las Lajas, 30 viviendas; Loncopué, 30 viviendas; Aluminé, 35 viviendas; Senillosa, 10 viviendas.

Dada la concentración poblacional en el departamento Confluencia, un programa central fue el de “Erradicación de Villas de Emergencia”, que se llevó a cabo a través de la Dirección General de Viviendas con la construcción de 750 viviendas industrializadas. El financiamiento provino de aportes provinciales: Caja de Previsión Social de Neuquén (único organismo público de financiamiento para la vivienda en ese momento), aportes nacionales: Caja Nacional de Ahorro Postal, Aportes reintegrables, Aportes no reintegrables, Fondo de Integración Territorial, el Banco Hipotecario Nacional (que financió la construcción de viviendas económicas, individuales y colectivas en el marco del plan V.E.A, (Viviendas Económica Argentina), con el objetivo de atender las necesidades de un amplio sector de la población, de limitada capacidad de ahorro), y aportes Internacionales: Banco Interamericano de Desarrollo¹⁹.

El informe concluía que la vivienda constituía un grave problema en Neuquén, asumiendo en las áreas rurales una mayor magnitud, lo que representaba que gran parte de la población viviera en condiciones de hacinamiento inaceptables. En tanto, en las principales localidades del interior se habían formado villas de emergencia²⁰ donde se radicaba la población rural atraída a los centros urbanos. Así, a la migración interna se le sumaba la población de origen chileno y la inmigración golondrina asentada en el Departamento Confluencia en épocas de la cosecha.

El estudio daba cuenta de una población heterogénea, principalmente en la ciudad de Neuquén, en la que no solo se radicaba el campesino del interior, sino también obreros especializados, personal técnico y profesional, y estudiantes universitarios procedentes de ciudades neuquinas y otras partes del país. La corriente interprovincial adquiere relevancia protagónica en la década del ‘60.

De este modo, la política de construcción de viviendas fue sostenida en las primeras décadas del gobierno del MPN para dar respuesta organizada a la explosión demográfica. Tal como mencionamos anteriormente, la estrategia superó la dimensión de la infraestructura y

¹⁹ Fuente: Estados de Contabilidad 1967 y 1968. Presupuesto General de la Provincia 1969, Decreto Nacional N° 5795/ 68, en Origen de los Recursos Financieros con destino específico para Viviendas. “Situación Habitacional de la Provincia del Neuquén 1969”. Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo.

²⁰ Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo, “Situación Habitacional de la Provincia del Neuquén 1969”, p: 126.

servicios, tomando como elemento central el control social bajo la idea de “la educación para la vivienda”:

una medida importante para asegurar el éxito posterior de la ejecución de un plan de viviendas y lograr resultados en la promoción social de las familias beneficiadas-sobre todo para los programas de erradicación de villas de emergencia y aquellos que se realicen de viviendas rural, es acompañar dichos programas de enseñanza y educación para la vivienda y además la supervisión del uso de la misma durante un plazo de tiempo aconsejable, de manera que las personas se familiaricen con el uso de canillas, con la luz eléctrica, con el gas y con los demás artefactos que poseen las viviendas. También podrán ser objeto de supervisión la limpieza y orden de la vivienda, especialmente de los sanitarios, de la huerta familiar y del jardín en caso de que se tratare de viviendas unifamiliares, el uso de espacios comunes y otras normas de convivencia cuando se trata de departamentos. La promoción comunitaria en este área, ejecutada en coordinación, o promedio de los organismos competentes evitará el deterioro prematuro de la vivienda, elevará el nivel de vida de la población reubicará al cambiar sus actitudes y usos y hará más redituables las inversiones realizadas. (C.O.P.A.D.E., 1969: 133).

De esta manera, se ponía en marcha una de las respuestas esenciales vinculadas a las condiciones generales de la reproducción, que como valor de uso el capital no va a generar dado que no le reporta ganancia, asumiendo el Estado no solamente la infraestructura como dimensión objetiva, sino que también la intervención en la dimensión subjetiva mediante el disciplinamiento familiar, procurando cambiar sus pautas para, una vez ubicados en el área urbana o rural, producir y cuidar el bien de uso generado.

En materia de Salud los estudios en el marco del operativo THIM y las fuentes de historia regional dan cuenta que las políticas de área se fortalecen durante el periodo 1963-1966, el gobierno de Felipe Sapag hasta su reemplazo por el interventor Rodolfo Rosauer, donde se desarrolló una serie de políticas que pretendían responder a la problemática sanitaria. De tan solo 24 médicos en 1960, en 1966 se alcanzaría la cifra de 133, con avances en la puesta en marcha de obras de infraestructura. No obstante, las mismas no resultaban suficientes para revertir el cuadro.

Luego de la provincialización, se dispuso la creación de la Dirección General de Salud Pública de Asistencia y Previsión Social, dejando de depender de la órbita de nación (Villaroel y Marote, 1990). Con la creación de esta Dirección se dieron los primeros pasos para la atracción de profesionales.

Hacia 1963, el gobernador expresaba:

La protección sanitaria debe llegar hasta el último rincón de la provincia, hasta el más humilde rancho perdido en la cordillera. Solicito todos los esfuerzos para dotar a los centros asistenciales fijos y para crear una asistencia ambulatoria que proteja a la población y en especial a la niñez. No podemos seguir avergonzándonos de tener el más alto porcentaje de mortalidad infantil y de tuberculosis (...) Este empeño en las acciones de salud de la población es de tal magnitud, que para cubrir las necesidades de la población podemos decir que estamos en el inicio de un largo camino. Falta infraestructura, carecemos de profesionales y enfermeras, no tenemos organización, faltan datos estadísticos. Solicito al Ministro de Bienestar social que, con las autoridades sanitarias, proyecten, estudien y comparen con otras jurisdicciones las medidas que permitan acelerar esta urgente necesidad de proteger la salud de la comunidad en general. Aprovechemos la experiencia de otras provincias (Sapag, 1989: 44).

La cuestión presupuestaria tuvo oscilaciones. Hubo una inversión intensa en 1961 que decreció hacia 1964, aumentó nuevamente hacia 1965, marcando un momento de inflexión en el que las acciones en salud pública comienzan a ser privilegiadas

En la década del '70, en el marco de diversos conflictos sociales²¹, luego de la renuncia del interventor Ing. Rosauer durante la presidencia de Onganía, se promulgó la Ley N° 611 de creación del Instituto de Seguridad Social de Neuquén (ISSN), integrado por la Caja de Provisión Social de la provincia- surgida por la Ley N° 178- y la Obra Médico Asistencial de la Administración -creada por la Ley N° 42-. Si bien los años '70 marcan el inicio de las políticas agresivas de salud para atacar la cuestión sanitaria, con algunos indicadores favorables tales como el aumento de la expectativa de vida a 57 años, los esfuerzos no alcanzaron a modificar el escenario.

El Ministro de Bienestar Social, Alberto Del Vas, presentó el programa de acción para el sector salud conocido como el Plan Salud. Este plan contenía la elaboración de políticas que ya habían sido consideradas en el sector del Ministerio de Bienestar Social de Nación, cuyo marco era el denominado Modelo de Programación de Actividades²² para aplicar en las distintas jurisdicciones.

²¹ Desalojo de antiguos pobladores rurales del Norte de Neuquén, las irregularidades en la construcción de las termas de Copahue (ubicado en el centro de la provincia de Neuquén), sobrefacturación y derrumbe del edificio, Huelga de El Chocón. Ver Taranda *et. al.* (2008).

²² Modelo Nacional de Programación de Actividades para Establecimientos de Atención Médica (1968) y Guía para la Clasificación de los Servicios de Atención Médica (1969). Secretaría de Salud Pública de la Nación. Op.cit, pg: 56.

En Neuquén, su materialización se produce con el Operativo THIM, que implicó una importante fuente de información en la dimensión sanitaria, de las que se extrajeron la mayoría de los datos expuestos.

El Plan de Salud contenía tres niveles: central, local y zonal, organizado según el principio de regionalización de las prestaciones mediante la creación de cuatro Zonas Sanitarias que lograban cubrir todo el territorio de Neuquén. La intención de este Plan no solo era traer médicos formados sino conformar la planta propia de profesionales con un efecto multiplicador (Mases *et. al.*, 2014:104). Las acciones del plan del gobierno incluyeron vacunaciones masivas, control de la tuberculosis e hidatidosis, asistencia alimentaria y odontológica, asumiendo un tratamiento más integral con la intervención domiciliaria.

Para erradicar enfermedades endémicas y atacar la desnutrición infantil en el marco del mandato constitucional de generar la infraestructura social necesaria, se incrementaron los servicios de salud en todo el territorio, los servicios asistenciales y la cobertura hospitalaria, al tiempo que se estimularon programas de salud materno infantil, contra chagas e hidatidosis.

En relación a la infraestructura, se crearon nuevas clínicas y sanatorios como el Hospital Ferroviario (79 camas), la Clínica Pasteur (82 camas), el Policlínico Neuquén (100 camas), la Clínica Mater Dei (34 camas) y la pequeña clínica de la Asociación Evangelista Médica Neuquina. En el interior de la provincia existía el hospital YPF en Plaza Huincul (100 camas), el Hospital Militar en Zapala y el Hospital Hidronor en el Chocón (Taranda *et. al.*, 2008).

La infraestructura mencionada aún resultaba insuficiente para cambiar el panorama sanitario pues la mortalidad infantil de 117% en 1960, solo había bajado en 1970 a 108%. Se hacía necesario un estudio que pudiera dar cuenta de las complejidades del subsistema público. Para ello, los especialistas identificaron áreas de atención sanitaria, poniéndose énfasis en la maternidad y la niñez, haciendo foco en el control de embarazo, atención del parto en establecimientos sanitarios y provisión de leche a madres y niños hasta los 2 años.

Se creó una oficina de arquitectura hospitalaria que permitió dar respuestas a las demandas con una política agresiva de expansión de la infraestructura hospitalaria (El Cholar, Tricao Malal, Las Ovejas, Loncopué, San Martín), que implicó la remodelación de los hospitales existentes y la creación de puestos sanitarios en parejas en toda la provincia (Huinganco, Varvarco, Manzano Amargo, Los Miches, Barrancas, Rincón de los Sauces, Curaco, Colipilli, Vista Alegre Norte, Vista Alegre Sur, Barrio Sarmiento, Angostura Icalma, Caepe Malal, Cajón

del Curileuve, Taquimilán). Sin embargo, este crecimiento de infraestructura no era acompañado por profesionales correspondientes.

En el marco del Programa de Salud hacia el año 1966 se pusieron en funcionamiento cinco centros sanitarios: Senillosa, Las Ovejas, Buta Ranquil, Las Coloradas y Piedra del Águila. Con el objetivo de priorizar la atención del binomio madre-hijo, se pusieron en funcionamiento cinco centros maternos infantiles: Cutral Có, Zapala, Junín de los Andes, Chos Malal y San Martín de los Andes, junto con la ampliación de los hospitales de Neuquén con 2 salas y 82 camas, del hospital Andacollo con 16 camas, del Hospital Zapala y de Cutral Có, y la construcción del Hospital Bouquet Roldán con 100 camas. En relación a los recursos humanos se destinaron 48 médicos, 10 bioquímicos, 12 obstetras, 32 enfermeras diplomadas y personal auxiliar para todo el sistema de salud. En 1970, el número de establecimientos crece de 21 a 93 y la relación población/establecimiento mejora con una reducción de 7.780 a 2.612 pobladores por unidad sanitaria (Sapag, 1989).

La capacitación del recurso humano fue central para acompañar la política de salud a partir de supervisiones llevadas a cabo por profesionales. Las prácticas sanitarias fueron centrales en las visitas rurales domiciliarias. Esta intervención constituía el nivel más básico de atención médica.

El plan lanzado comenzó a dar sus frutos, disminuyendo de 120% a 70 % la mortalidad infantil, a partir de lo cual redoblaron la apuesta en el subsistema de salud. Hacia 1972, la atención sanitaria estratégicamente planificada lograba impactar en la población urbana y sobre todo rural, moderando la histórica desprotección y revirtiendo el escenario de décadas pasadas. Comenzaba a constituirse en uno de los pilares de la legitimación del gobierno provincial, dando continuidad al plan aún durante la dictadura militar. Los resultados del Plan de Salud posibilitaron inaugurar el sistema de residencia médica²³ en Neuquén con el apoyo de la UBA, transformándose así en el hospital escuela para brindar a los médicos recién egresados la oportunidad de formación mediante la Residencia de Medicina General con orientación Rural, cuyo objetivo era formar médicos para la conducción de hospitales locales. La capacitación contaba con cuatro líneas básicas: Cirugía, Clínica, Toco-ginecología y Pediatría (Mases *et.al.*, 2014), luego el compromiso de los residentes era trabajar en los hospitales locales.

²³ Las obras de gobierno de la provincia se mantuvieron durante los procesos de intervención de los gobiernos de facto. Hacia 1978, se lanzan en Neuquén unos cursos dictados por la organización Panamericana de Salud (OPS) debido al reconocimiento del sistema de salud neuquino (Taranda *et. al.*, 2008).

El Hospital Regional Neuquén fue exponente en su complejidad y se constituyó en referencia para las distintas zonas sanitarias del resto de los hospitales provinciales de nivel intermedio, armándose una red integrada para la atención de la población.

Con el plan de salud rural se fijaron objetivos centrales dirigidos al control del embarazo y parto, atención médica rural, asistencia alimentaria a embarazadas y niños, control médico en las escuelas, vacunaciones, educación sanitaria y adecuación de los establecimientos del área para llevar adelante las actividades fijadas por salud. Entre los años '70 y '80, el presupuesto de salud se multiplicó diez veces, evidenciando la centralidad que esta área tenía en el diseño estratégico provincial (Perren, 2011).

Durante la etapa de la dictadura, hubo continuidad en las políticas de desarrollo planteadas por el Plan de Salud, tendencia que se expresó en otras medidas de gobierno del MPN.

El sistema público brindó cobertura en toda la provincia, al tiempo que se desarrolló la esfera de las obras sociales y la medicina privada. Este panorama comenzó a alterarse hacia finales de la década, suscitando la crisis del sistema durante el periodo del neoliberalismo.

La educación resultó ser una estrategia central para la asegurar las condiciones generales de reproducción, ya que se necesitaban recursos humanos formados para producir las grandes transformaciones, razón por la cual se crean la Universidad Provincial del Comahue y el Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo, como ya se mencionó en este trabajo. Estos organismos asistieron al Estado, por un lado, en el cambio de las condiciones objetivas de la población y, por otro, mediante sus acciones de investigación y planificación que dan curso a la creación de infraestructura, equipamiento y formación de recursos humanos, asumiendo de este modo la intervención directa respecto de la fuerza de trabajo para su mantenimiento.

Para 1964 se crearon escuelas primarias en parajes muy distantes al departamento Confluencia. En el norte: Tierras Blancas, Invernada vieja, Rincón de los Sauces, Sauzal Bonito, Barda Negra, Yucón, Ranquil Vega y Collo-co; y en el centro: Zapala, El Sauce, Laguna Miranda, Moqueheu, Lonco Luan, Las Cortaderas, Lonco Mula, Ñireco, Los Chihuidos, Collón Curá, Mallín del Toro, Abra Ancha. Los índices de analfabetismo eran preocupantes en el interior de la provincia, registrando los valores más altos los departamentos Añelo, Minas, Catan Lil y Collón Curá. Dada la magnitud de la problemática, hacia 1978 se lanza el Programa Nacional de Expansión y Mejoramiento Rural financiado por el Banco Interamericano de

Desarrollo. Se regionalizó la educación y se crearon las escuelas móviles de educación básicas para la población trashumante²⁴.

En este período, que registró un fuerte aumento del gasto social, y durante los años 1966 a 1977, se triplicó el presupuesto de educación tanto para reducir el analfabetismo como para incrementar la escolaridad primaria. La educación era percibida como eje central para el desarrollo social y económico, a partir de interpretar que la sociedad se debía modernizar mediante la tecnificación, racionalización y eficiencia. Durante el primer gobierno constitucional se creó el Instituto Provincial del Profesorado Secundario y en 1964, sobre esa base, se fundó la Universidad Provincial.

La tasa de analfabetismo era elevada, con mayor incidencia en las zonas rurales, por lo que se diseñaron diversas políticas en materia educativa que tuvieran como fin la superación de los índices referidos. Se extendió la enseñanza secundaria en los principales centros del interior, logrando de esta manera superar la enseñanza primaria como única meta para los pobladores que no residían en los centros urbanos.

Progresivamente se afianzó la capacitación y formación profesional y se dotó de la infraestructura necesaria en todo el territorio neuquino, promoviendo con fuertes incentivos la llegada de docentes a la provincia que podían acceder a una inserción formal. Se logró revertir el cuarto lugar que ocupaba la provincia a nivel nacional en los índices de analfabetismo. También se diseñó un proyecto de programación y evaluación del área de planeamiento de infraestructura escolar, la que fue interrumpida por el golpe militar. Durante la dictadura se generaron tensiones entre esta área y la curricular, pero no se impidió en líneas generales la continuidad de las políticas del sector.

Las intervenciones se basaron no solo en la creación de infraestructura sino que se priorizó la atención del niño mediante el funcionamiento de comedores en todas las escuelas rurales con el fin de atacar la desnutrición infantil, se brindó atención médica a los alumnos, tanto preventiva como asistencial y odontológica, se crearon roperos escolares en las áreas rurales y en las comunidades indígenas, atendiendo de esta manera las necesidades disociadas del salario.

²⁴ Se refiere a la población dedicada a la ganadería familiar en las áreas rurales que se trasladan con sus animales a zonas de pastoreos durante la temporada de veranada e invernada.

El Estado desplegó respecto de la infancia un tratamiento transversal dado que, como ya se explicó, se intervino desde salud, educación y también a partir de determinados agentes especializados que comienzan a emerger en la red de prestaciones que el Estado genera para garantizar las necesidades de reproducción, entre ellas, la justicia.

Concomitantemente, se organizan los sistemas de prestaciones destinadas a la niñez mediante bajo la organización y administración de los hogares de menores que ya existían. En la década del '70, se incrementan las respuestas a la infancia mediante la creación de más institutos y programas alternativos a la institucionalización como las Familias Sustitutas, en este último caso para albergar niños a corto y mediano plazo en familias de su red u otras familias. En el caso de Pequeños Hogares buscaba procurar a un grupo de hermanos, de cuatro a seis niños - preferentemente hermanos-, con un pronóstico de larga internación y vinculados o no con sus familias naturales, la convivencia en una vivienda institucional a cargo de una familia que les brindara la contención psico-social necesaria. Además de estas alternativas de institucionalización de niños en hogares, se diseñó otra opción que se materializó en las Unidades de Atención Familiar, en las cuales se brindaba atención al niño de 45 días a 5 años de edad. Estas unidades se distribuyeron en todo el territorio provincial, con un total de 22. En la década del '70 abarcó la atención de 1800 niños en condiciones de pobreza. Se trató de un dispositivo complementario a la escuela que desplegó un servicio socio educativo integral, brindando estimulación, educación y asistencia alimentaria²⁵.

En resumen, en este capítulo se han presentado algunas evidencias acerca de la necesidad de crear las condiciones generales de reproducción de la fuerza de trabajo en el marco de la provincialización de Neuquén, acompañando la emergencia de la clase dominante y el aparato burocrático. Entre los poderes emergentes se configura el Poder Judicial de Neuquén.

Estos procesos se vincularon a determinaciones más amplias ligadas a la expansión del capital que asigna a la región del Comahue la condición de área estratégica. Los procesos migratorios internos como consecuencia del despoblamiento del campo, los inmigrantes de otras provincias, dada la necesidad de mano de obra calificada, provocaron un acelerado proceso de urbanización que derivó en la expresión de necesidades colectivas y con ello el desarrollo de una

²⁵ Menores en Riesgo, Proyecto Piloto. Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales (1994).

trama de instituciones que configuraron las prestaciones organizadas y progresivamente la demanda de agentes profesionales, entre ellos, los trabajadores sociales.

En el próximo capítulo abordaremos las determinaciones socio históricas que promovieron la emergencia de la justicia en el Territorio Nacional para alcanzar la conformación del aparato jurídico a partir de los años '60.

CAPITULO III

MODERNIDAD Y CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO ORDEN SOCIAL:

LA JUSTICIA EN EL TERRITORIO DE NEUQUEN

1. La Administración de Justicia en el Territorio Nacional: sus primeros pasos

El crecimiento del poder estatal en el marco de la expansión del capitalismo fue una condición necesaria para ejercer el dominio sobre el territorio nacional, movilizado por el ideario “civilización o barbarie” que provocó el exterminio de las poblaciones originarias.

La expansión económica de 1880 exigía la incorporación de tierras al Estado Nacional que aliviaran la presión pastoril sobre las llanuras bonaerenses y, a la vez, permitieran originar los necesarios volúmenes de producción para responder a la demanda europea. La organización y consolidación administrativa se aseguró con la dominación militar que, entre otros objetivos, buscó afirmar su soberanía (Bandieri, 1993).

Como ya referimos en capítulo I, en el año 1883 en el marco de la llamada “Conquista del Desierto” a cargo del General Julio Argentino Roca, se instaló el primer asentamiento militar en Junín de los Andes, al sur de la provincia, y al norte de la misma, en Chos Malal. Estas agencias constituyeron los inicios de la presencia del Estado Nacional en la región que, mediante nuevas formas de dominación y consolidación, emplazó la escuela, la policía y la administración de Justicia.

La inclusión de Argentina en el capitalismo internacional implicó un nuevo orden social que consideró estratégicamente la unidad y organización institucional como indispensables para asegurar las inversiones de capitales extranjeros y las actividades económicas que darían curso a la construcción de infraestructura básica de transporte para la movilización de bienes y personas, acorde a la nueva dinámica económica (Torrado, 2012). Además, fue fundamental crear instituciones que permitieran moldear a una sociedad con ciudadanos ajustados a ese proyecto civilizatorio para garantizar el futuro de la nación.

En este sentido, Quintar y Trujillo (2003) mencionan dos herramientas, entre otras, que fueron claves para cumplir con ese objetivo en un mundo social conformado por nacionales y migrantes. Una de ellas, el servicio militar obligatorio establecido en 1905. La otra fue la escuela de educación laica y obligatoria cuya base fue la Ley N° 1420 del año 1884, siendo una de las primeras instituciones modernas que llevaron adelante el objetivo de “nacionalizar” al gringo y

“civilizar” al habitante de estas tierras para erradicar la “barbarie”. Como consecuencia, una de las particularidades que asumió la escuela en la región fue la de “argentinar” a la Patagonia, dada la alta población chilena en los años ’30. Así, los instrumentos y mecanismos del Estado para crear y ordenar la sociedad fueron estratégicos.

El maestro se veía a sí mismo como una especie de soldado que en las aulas daba forma a la patria batallando contra la barbarie; el oficial se pensaba como un segundo padre que en la conscripción obligatoria también civilizaba. Ambos sienten que la nación les confía la rendición del inculto, ignorante y perverso habitante de estas tierras. Como decía un oficial de principios de s. XX, “argentinos de nacimientos y bárbaros de condición, constituyendo los tales un peligro para la estabilidad social y una amenaza a nuestra cultura”, esos sujetos serían redimidos por la conscripción obligatoria y la escuela (Quintar y Trujillo, 2003:37).

Además, este nuevo orden social requería de un actor fundamental: el aparato de justicia y una mediación central, el derecho²⁶.

De este modo, la administración de justicia constituye un elemento primordial para el funcionamiento y manutención de la sociedad burguesa. A diferencia de la lucha de clases desplegada a finales del siglo XIX en los centros urbanos de Argentina, donde la regulación social intervino a favor de la clase dominante, en la región de la Patagonia la aparición del aparato de justicia, jueces y policías junto a la escuela, conformaron los instrumentos estratégicos que orientaban el ideario de orden y civilización, siendo las primeras agencias estatales en ocupar y dirigir el espacio territorial y social.

Como ya se mencionó en la introducción, los Territorios Nacionales se organizaron administrativamente mediante la Ley N° 1532 hacia el año 1884. Esta ley designó a las autoridades, recaudó rentas, fijó impuestos y estableció dos campos de actuación para la administración de justicia: la Justicia Letrada y la Justicia de Paz. Por un lado, la Justicia Letrada

²⁶ Lukács en la *Ontología del ser social* señala que, a diferencia del lenguaje, el complejo del derecho no tiene su génesis fundada en una necesidad universal del género humano, sino en necesidades peculiares de clase. A partir de Marx y Engels, Lukács postula la tesis de que el derecho se constituye como complejo social particular en el momento en que surgió la explotación del hombre por el hombre, en que aparecen las sociedades de clase. La emergencia de las clases sociales indicó una transformación cualitativa en la procesualidad social: los conflictos se tornaron antagónicos. Por eso, diferentemente de las sociedades sin clases, aquellas más revolucionadas necesitan de una regulación específicamente jurídica de los conflictos sociales para que éstos no acaben por implosionar. En el mismo sentido, Lessa (2014) afirma que la complejización e intensificación de los conflictos sociales en la sociedades de clase hicieron necesaria la constitución de un grupo especial de individuos (jueces, carceleros, policía, torturadores, etc.) que, con la creciente división del trabajo, se especializaron en la creación, manutención y desarrollo de un órgano especial de represión a favor de las clases dominantes: el derecho.

tenía competencia en todos los fueros, criminal, civil y correccional. El Juez Letrado tenía atribuciones propias de un Juez Federal²⁷ y era designado por el Poder Ejecutivo de la Nación, requiriendo el acuerdo del Senado, para lo cual debía ser ciudadano mayor de edad, haber ejercido la profesión de abogado y prestar juramento ante la Corte Suprema de Justicia. El asiento de sus funciones se encontraba en la capital del territorio.

Estos jueces resolverán en el fuero civil, comercial, correccional y criminal, y también en lo que le corresponda al juez federal, ya que le es aplicable la ley sobre organización de los tribunales de la Capital²⁸. Contaría con un escribano secretario encargado de actuar en juicios que se asignaran al Juez Letrado, y el médico de la gobernación prestaría servicios de médico de juzgado²⁹. De esta manera, el Juez Letrado constituía una figura relevante con una entidad casi mayor a la del gobernador. En general, el juez provenía de otras regiones, desconocía la geografía y a los pobladores del lugar, lo que marcaba una de las tantas diferencias con el juez de Paz.

Por otra parte, se creó la Justicia de Paz. Los jueces de paz eran elegidos por el pueblo y el municipio de su sección³⁰, con una duración de dos años en el ejercicio de sus funciones y la posibilidad de ser reelegidos, prestando juramento ante el Consejo municipal. Se trataba de ciudadanos comunes pero acomodados, comerciantes o ganaderos. Debido a su pertenencia al lugar era una figura próxima a los vecinos. Se requería que supieran leer y escribir, que residieran en la jurisdicción respectiva, y su nombramiento podía ser electivo por las poblaciones mayores a mil habitantes. Tenían atribuciones para intervenir en determinadas causas civiles, comerciales y correccionales, en las demandas por desalojo y demandas reconventionales. Era su responsabilidad el control del tráfico comercial en las localidades, la extensión de guías de campañas y patentes comerciales, y la mediación en los conflictos de vecinos, debiendo dar cumplimiento a las comisiones conferidas por el juez letrado³¹. La apropiación de tierras en relación con la policía y comerciantes era un problema frecuente. El procedimiento del juez de paz era verbal y actuado.

Es para destacar que anteriormente a las disposiciones de la administración de justicia, las atribuciones del juez de paz las ejercía el comisario del lugar. Con esta nueva organización se

²⁷ La organización de la Justicia Federal en todo el Territorio Nacional se llevó adelante mediante la Ley N° 4055.

²⁸ Ley N° 1532 de Territorios Nacionales Art. 36.

²⁹ Ley N° 1532 de Territorios Nacionales Art. 33.

³⁰ Ley N° 1532 de Territorios Nacionales Art.10.

³¹ Ley N° 1532 Territorios Nacionales Art. 14.

separan las atribuciones, sin embargo, las arbitrariedades fueron parte de la función (Rafart y Debattista, 2003).

Rafart y Debattista señalan que, una década más tarde de las campañas militares, las autoridades nacionales reconocían la impostergable necesidad de una buena administración de justicia. No obstante, advierten en el territorio un conjunto de problemas en la génesis de esa administración de justicia que interfirieron en su funcionamiento. Entre estos problemas se encontraba la imposibilidad de conformar los roles necesarios para el desempeño de la judicatura, como el notario, funcionarios auxiliares del juez, que incluía fiscales y defensores de menores, de pobres y ausentes, y la falta de foro para la representación de la defensa en juicios. A ello se sumaban las condiciones geográficas y de aislamiento que no compensaban en el litigio de causas, los conflictos y tensiones manifiestas entre gobernador y juez, que hacían peligrar la coexistencia de la autoridad judicial y la superior administrativa, entre el secretario y el propio juez y también entre policías y letrados. A su vez, la escasez de personal idóneo para cubrir los cargos de la maquinaria judicial constituía otra dificultad. Por ejemplo, para 1923 sólo había en Neuquén tres abogados y un escribano ejerciendo la profesión de manera autónoma, con dependencia nacional de la Cámara de La Plata. En síntesis, un sinnúmero de dificultades que expresaba la precariedad del sistema judicial en sus comienzos (Rafart *et. al.*, 2003).

La matriz legal se articuló a partir de la Constitución Nacional de 1853, el Código Civil de 1869 que regulaba el régimen de menores, el matrimonio civil y la separación personal, el bien de familia, las insancias, sucesiones, etc., y el Código Rural para los Territorios Nacionales³² sancionado ese mismo año. Este corpus jurídico brindó el marco legal para muchos conflictos de la sociedad territorial, colocando la responsabilidad de su implementación en los gobernadores de cada Territorio. El Título II del Código Rural, Orden de Allanamiento-Reuniones Públicas-Juego-Embriaguez-Vagancia y Armas, definía la regulación de las conductas sociales y el poder de coerción ejercido por policías y jueces de Paz, representantes del poder local y la Justicia Federal.

La autoridad judicial contribuyó a la conformación del entramado del nuevo orden social, se abocó a imponer el derecho de propiedad privada en consonancia con la expansión capitalista, al tiempo que la clase dominante se orientó por el ideario civilizatorio ejercido hacia el pobre o el chileno, quienes conformaban la población general.

³² Ley N° 3088, Buenos Aires, año 1894.

Hacia 1929 se registra la existencia de un organismo relevante para nuestro objeto de estudio, la Defensoría de Menores, Pobres y Ausentes con asiento en la ciudad de Zapala, a cargo del Dr. Fernández Casal (Gentile, 2003). A pesar de que la falta de organismos y funcionarios judiciales constituyó un problema en la génesis de la administración de justicia para la región, la defensoría adquirió centralidad en la competencia de los asuntos de familia, principalmente para una de las construcciones sobre las cuales operó la modernidad: la categoría de “menor”.

Dada la importancia de la categoría mencionada para nuestro objeto, en el sentido que habilita la inserción de la profesión en el espacio ocupacional en el plano nacional a principios del siglo XX, consideramos necesario situar las determinaciones sociohistóricas que operaron como marco para el proyecto modernizador de Argentina en la construcción y consolidación del aparato estatal, dando origen en Buenos Aires a una justicia especializada: la Justicia de Menores, y a partir de ella a un agente particular, la “visitadora social”.

2. Nexos socio históricos en Argentina de finales del siglo XIX y principios del siglo XX: “Cuestión Social”, Justicia y Visitadoras Especializadas

Oliva refiere que la creación de espacios socio ocupacionales para el Trabajo Social en Argentina se produjo a principios del siglo XX, por lo que el sistema estatal instituyó los servicios sociales en el marco del mantenimiento de la fuerza de trabajo y las demandas emergentes derivadas de la “cuestión social”. Advierte que la relación capital-trabajo del sistema capitalista en su fase monopolista provocó la implantación de estos servicios por parte del Estado con personal especializado en áreas definidas para el tratamiento de la “cuestión social”, ubicando la institucionalización del Servicio Social en las instituciones públicas hacia 1930-1940. De este modo, la Asistencia Social y el origen de la profesión del Trabajo Social se inscriben en los procesos históricos y, por lo tanto, en el movimiento contradictorio de la sociedad que implica la lucha de clases (Oliva, 2007).

Encontramos en las profundas transformaciones que los procesos de urbanización e industrialización introdujeron en Argentina a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, los nexos socio históricos entre la “Cuestión Social”, la justicia y los orígenes de una profesión que se constituyó en el Trabajo Social. Estas transformaciones expresan la necesidad de la clase

dominante de controlar el movimiento de la clase obrera utilizando el aparato jurídico, a partir del cual se monta el complejo tutelar y correccional que inaugura la institucionalización de la profesión en justicia y en otros ámbitos. Así, desde década del '30, los organismos vinculados al Poder Judicial, de dependencia directa o indirecta, como policía y patronatos, fueron incorporando asistentes sociales de manera paulatina para intervenir en las expresiones de la “cuestión social” de la época.

Las oleadas migratorias que ingresaron a Argentina produjeron rupturas en la configuración institucional del período 1880-1930, modificando la fisonomía social y provocando tensiones para la élite dominante, lo que derivó en un problema central: la gobernabilidad ante la emergencia de un nuevo colectivo social producto de la población inmigrante.

Por su parte, Daroqui y Guemureman (1999) analizan que, desde la sanción de la Constitución Nacional en Argentina en 1853, comenzó a delinearse la promoción de políticas de inmigración europea para obtener mano de obra e impulsar el modelo agro-exportador. Según las autoras, esta primera etapa se caracterizó por un “proceso de colonización rural planificada” que tenía como principal objetivo poblar el país, cumpliendo así el pensamiento de J. B. Alberdi, propio de aquella época: “Gobernar es poblar”. Entre 1854 y 1874 la población se duplicó y a partir de 1880 se dejó de promover esta política como consecuencia de haber logrado la mano de obra necesaria para impulsar la estrategia económica³³.

El análisis de estos procesos migratorios es central para comprender cómo se fue configurando la “cuestión social”, dado que la masa de inmigrantes provenientes de Europa constituía un nuevo colectivo social que se sintetizaba en la tipificación de extranjero-obrero-anarquista-socialista, sujetos no integrados al proceso de industrialización capitalista en sus países de origen y con una mayoría que había participado en diversas luchas obreras.

En relación a este proceso, Oliva explica: “esta inmigración masiva, contradictoriamente permitió el desarrollo de la economía capitalista y, en ese mismo movimiento, la concentración de la fuerza de trabajo presentó nuevas demandas que constituyeron una ruptura en las formas organizativas existentes” (2007:15). No obstante, la autora señala que durante la transición hacia las políticas sociales, cuando regían las prácticas de la sociedad de beneficencia y las acciones de

³³ Para profundizar los estudios de la cuestión migratoria en Argentina, ver Devoto (2003); Moya (1998); Perrén (2011).

la iglesia católica, los mismos inmigrantes se organizaron para dar cobertura a las necesidades sociales, emergiendo allí diversas organizaciones políticas y de autoprotección³⁴ que los propios europeos generaban como consecuencia de la imposibilidad jurídica de actuar en partidos políticos³⁵. Asimismo, se fue gestando un escenario de organización y lucha, orientado por la resolución de las demandas creadas por los procesos de urbanización capitalista.

Hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX, en el marco mundial de la Revolución Bolchevique (1917) y el fin de la I Guerra Mundial (1918), Argentina fue escenario de intensas luchas con una significativa participación de extranjeros de diversas tendencias, como anarquistas, socialistas y comunistas. Esta situación provocó la respuesta de la élite gobernante que se alimentó de la naciente corriente positivista, construyendo respuestas a la cuestión social en distintas esferas como la jurídica, legislativa, política y asistencial. Desafiada la clase dominante por la presencia de los inmigrantes, puso en marcha su estrategia a partir de la cual el Estado montó la estructura de control social compuesta por tres leyes fundamentales: Ley de Defensa Social (1910), Ley de Residencia (1910) y Ley Agote (1919).

Varios antecedentes marcaron la expresión de la conflictividad social, no sólo en Buenos Aires donde cobró mayor relevancia la situación política por ser la capital del país, sino también en varias regiones de la Argentina, lo que obligó a la élite a robustecer la estrategia de control. Entre estos antecedentes se encuentra la Semana Trágica³⁶, que hace visible la dimensión de la amenaza política y, como consecuencia, la necesidad de buscar respuestas que garantizaran el orden social.

En la región sur tuvieron lugar los sucesos que se conocieron como la “Patagonia Rebelde o Trágica”³⁷, debido a la brutal represión de una huelga de peones ovejeros en el sur de Chile y

³⁴ Entre ellas se encontraban las sociedades de beneficencia, de socorros mutuos y los círculos obreros, que financiaban hogares, asilos y escuelas para los niños de la respectiva nacionalidad. En materia de salud los inmigrantes crearon sus propios hospitales: Británico (1844), Español (1857), Alemán (1866), Italiano (1885), Francés (1887) (Oliva, 2007: 20).

³⁵ El Estado Argentino se organizaba según un esquema político que tenía serias dificultades para reconocer los derechos de ciudadanía. En particular, lo que no se reconocía era el carácter de “ciudadano” a una gran masa de población extranjera y obrera (Daroqui y Guemureman, 2000).

³⁶ En diciembre de 1918 comenzó una huelga en los talleres metalúrgicos Pedro Vasena e Hijos. La industria metalúrgica se había visto profundamente afectada por la Primera Guerra Mundial e intentaba bajar costos. Los obreros, a su vez, exigían mejoras en sus condiciones de trabajo y en sus salarios. La huelga pronto se convirtió en un conflicto sindical generalizado que terminó con 700 muertos y cerca de 4000 heridos por la represión policial, y pasó a la historia como la “Semana Trágica”. Recuperado de www.elhistoriador.com.ar

³⁷ La huelga fue durante la presidencia de Hipólito Yrigoyen y protagonizada por los peones ovejeros en plena temporada de esquila en Santa Cruz. El detonante fueron los despidos debido a la crisis lanera mundial durante 1920-1921, por lo cual los trabajadores de las estancias y frigoríficos iniciaron una huelga. Los peones resultaron

de Argentina, iniciada por la caída mundial del precio de la lana. También en La Pampa aconteció una huelga de bolseros (1921) que fue conocida como la “masacre de Jacinto Arauz”³⁸. En la región del Alto Valle, donde se localizaban varias organizaciones anarquistas³⁹, se produjo una fuerte represión política contra militantes ácratas por diversos conflictos durante las décadas de 1930 y 1940.⁴⁰

Este escenario nacional sintetizaba la polaridad contradictoria derivada de la relación capital-trabajo, la resistencia y organización de la clase obrera y la respuesta estatal para controlar el escenario de lucha. En este sentido, Daroqui *et. al.* destacan:

Los inmigrantes y el movimiento obrero fueron casi sinónimos, el movimiento obrero y sus luchas, los derechos conquistados y los derechos a conquistar. En nuestro país, se selló el inicio de luchas y enfrentamientos que posicionaron a un nuevo colectivo social contra el orden dominante, sumándose así, a las largas y consecuentes luchas de la clase trabajadora como tal en el sistema capitalista (1999:46).

Las mismas autoras rescatan que fueron muchas las estrategias puestas en marcha para “sujetar” a esa masa de inmigrantes y sus hijos. Una de las más efectivas fue su estigmatización como propietarios de la miseria y la necesidad y, por tanto, propietarios de sus “lacras”, de la “violencia”, de la “locura, de la “mala vida”, del “abandono” y del “maltrato”, atributos que los convertían en productores de la delincuencia, la locura y la desviación,

brutalmente reprimidos por el ejército, dejando unas 1500 víctimas. Osvaldo Bayer “1500 Obreros Fusilados en el Sur”, Crónica de la Época, Periódico El Bicentenario Fasc. N° 6 Período 1910-1929. Recuperado de www.elhistoriador.com.ar

³⁸En La Pampa, el 9 de diciembre de 1921, hubo un enfrentamiento armado entre bolseros y policías en el marco de reclamos por mejores condiciones laborales. Recuperado de www.elhistoriador.com.ar

³⁹Hacia el año 1921, se registraban dos sociedades de Oficios Varios, una en Allen y otra en General Roca. En 1922 se suma otra en Cipolletti juntamente con la sección de Allen de la Federación Obrera Regional Portuaria y anexos, mientras que en 1927 se conforma en Roca la Sociedad de Resistencia de Obreros Ladrilleros y Albañiles y Anexos, todas ellas de cuño anarquista. Estos sindicatos participaron en febrero de 1922 del congreso constituyente de la Federación Obrera Provincial de Buenos Aires (FOPBA) adherida a la FORA, realizado en la ciudad de Avellaneda (Suarez, 2010).

⁴⁰La provincia de Río Negro, como el resto del país, no se sustrajo a la acción represiva que se materializó en la detención de un grupo de personas acusadas de ácratas, concretada entre la última semana de enero y primera de febrero de 1931, en medio de uno de los momentos de mayor represión para el movimiento y coincidente con el fusilamiento de los militantes anarquistas Severino Di Giovanni y Paulino Scarfó. Este accionar policial se apoyaba en las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo por la imposición del estado de sitio, declarado inmediatamente al ocupar la presidencia José Félix Uriburu, luego del golpe militar. Por lo cual, se suspendieron todas las garantías respecto a los arrestos. De acuerdo a las publicaciones en los periódicos locales *La Nueva Era* y *Río Negro* (enero y febrero de 1931), dieciséis presos anarquistas fueron trasladados a Viedma. Posteriormente, algunos de ellos fueron conducidos a Capital Federal, la mayoría procedía del Alto Valle, unos pocos del Valle Medio y solo uno era de Río Colorado. El periódico viedmense *La Nueva Era*, en un artículo transcrito luego por el diario Río Negro de Roca, se refería a los detenidos como “conocidas figuras peligrosas del anarquismo”, a quienes se les había “incautado material de propaganda subversiva” y algunos de ellos “poseían libros de químicas y textos sobre materiales explosivos” (Suarez, 2010).

Sobre “ellos” había que “operar”, corregir, controlar y por sobre todo- en la medida de lo posible-, proceder a encerrarlos para defender a la sociedad. Los hijos de “ellos” fueron los menores de entonces, eran los “hijos de la mala vida” o vidas dudosas. Los hijos de los pobres y revoltosos, los hijos de los extranjeros- extraños de la Europa pobre, hijos de aquellos obreros en su mayoría anarquistas y socialistas que se constituyeron como fundantes del movimiento obrero argentino (Daroqui *et. al.*, 1999: 46).

Estos atributos fueron considerados para diseñar la estrategia que puso en marcha el Estado con la intención de identificar, clasificar y disciplinar, tópicos considerados en la Ley Agote, la que se valió del desarrollo de la ciencia positivista y cuyo pensamiento no sólo representó un sistema de ideas para comprender la compleja realidad, sino que constituyó una estrategia de gobernabilidad. Sustentado en esta doctrina, Luis Agote presentó en 1919 la Ley de Patronato que, en términos generales, promovía la sustitución del castigo hacia la infancia por la educación.

Este recorrido histórico muestra los primeros nexos entre la “cuestión social”, la administración de justicia y la profesión. Tal como señala Robles (2004), la profesión desde sus orígenes ha participado en el ámbito judicial, inicialmente en la llamada justicia de menores para sumarse luego a otras instancias, defensorías de menores, curadurías oficiales, asesorías oficiales, juzgados de familia.

Antes de la redacción del Código Civil en el país, el tratamiento de los problemas de la infancia estaba vinculado a institutos de origen español, como tutela, curatela, guarda depósito. Luego se abordó desde lo penal, lo que resultó insuficiente para dar respuesta a esa nueva situación social. En esta dirección, Stagno (2008) señala que la Ley de Patronato de Menores de 1919 constituyó una ley de educación y no de castigo, logrando redefinir la culpabilidad de los menores y desplazando la criminalización hacia la educación. La introducción de elementos científicos y técnicos en la justicia de menores consolidó esta iniciativa, promoviendo los insumos para clasificar y categorizar las situaciones asociadas al peligro moral.

De esta manera, la respuesta a la “cuestión social” se construyó sobre la base del control- castigo y la tutela-protección, lo que dará origen al llamado *complejo tutelar*. En este complejo, lo “tutelar” fue definido en sentido de “protección” y lo “correcional” en sentido de “curación”. Donzelot, ha realizado una enorme contribución para comprender el papel de las ciencias en la nueva arquitectura de disciplinamiento estatal, representando una mediación ineludible para comprender el lugar de las profesiones en el ámbito de los juzgados de menores.

Sobre este andamiaje de control-tutela se montaron las políticas dirigidas hacia “desviados”, “abandonados”, “desamparados”, “maltratados”, aquellos sujetos que serán identificados y clasificados como “peligrosos” dado que representaban una amenaza para el resto de la sociedad, ya sea por tener una “vida desgraciada” o por una “maldad natural”, según palabras de Luis Agote en el año 1917 (Daroqui *et. al.*, 1999).

Por lo tanto, el complejo tutelar se constituye en una categoría central para abordar el objeto de investigación, dado que ilumina sus determinaciones socio históricas y permite articular la judicialización de la “cuestión social” desde su génesis y desarrollo, ante la hegemonía que esta estrategia estatal mantuvo a lo largo de un siglo.

Hacia 1930, con la crisis internacional y la nueva redefinición de la división internacional del trabajo, se lleva adelante una redefinición del Estado para dar respuesta a la cuestión social. Con la creación del Patronato Nacional de Menores en 1931, se centralizaron y coordinaron las políticas referidas a los menores abandonados y delincuentes (Stagno, 2008), siendo auxiliada por un dispositivo complementario: los Tribunales de Menores, que ya habían sido considerados por Agote, pero su implementación fue paralela a la creación del Patronato.

La dimensión del problema social que asumía la cuestión de la infancia y la imposibilidad de absorber desde lo penal su atención, ameritó la creación de un tribunal especializado. Así, con la Primera Conferencia sobre la *Infancia Abandonada y Delincuente*, convocada en 1933 por el Patronato Nacional de Menores y tomando las experiencias internacionales de los Tribunales de Menores⁴¹, se fundamentó la sanción de la Ley N° 4664⁴² que dio lugar al primer Tribunal de Menores en Argentina⁴³.

⁴¹ El primer Tribunal de Menores se creó en 1899 en Illinois, Estados Unidos (Stagno, 2008).

⁴² Se sancionó el 21 de diciembre de 1937 y su promulgación se produjo el 3 de enero de 1938.

⁴³ La Ley N° 4664, en el artículo 2, establecía la conformación del Tribunal: “Cada tribunal tendrá un secretario, un médico especializado en psicopedagogía, un relator, tres auxiliares, dos visitadores especializados, uno de los cuales será del sexo femenino, y un ayudante, lo que serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia a propuesta de cada Juez y su remoción se hará en la forma determinada para los funcionarios y empleados de la administración de justicia. Prestará servicios en cada tribunal uno de los Asesores de Menores de los respectivos departamentos judiciales, que designará la corte suprema de la Justicia”. Mientras que el artículo 8 disponía sus competencias: a) cuando aparecieran como autores o partícipes de un delito menores de 18 años; a los efectos de su sanción y procurar la corrección del menor, b) cuando la salud, seguridad, educación o moralidad de menores de 18 años se hallare comprometida por los actos de inconducta, contravenciones o delitos de sus padres, guardadores o terceros, o por infracción a las disposiciones legales referentes a la instrucción y al trabajo: o cuando por razones de orfandad o cualquier otra causa, estuviesen material o moralmente abandonados, corrieran peligro moral o estuviesen expuestos a ello; para deparar protección o amparo y procurar educación moral e intelectual al menor, y para sancionar en su caso la inconducta de los padres, tutores o guardadores conforme a las leyes que rigen en materia de minoridad o las disposiciones de esta ley; c) cuando reiterados actos de inconducta de menores de 18 años, obliguen a sus padres, tutores o guardadores a recurrir a la autoridad; para corregir y educar al menor”.

Así, a partir de la década del '30, se convoca desde la institución justicia a la figura de “visitadoras especializadas”. Tal como señala Oliva, en la obra citada, los organismos vinculados a la acción del poder judicial y policial fueron incorporando asistentes sociales desde 1930.

Este fue el carácter distintivo e innovador de la Ley N° 4664, dado que la visitadora suponía una mediación entre la familia y el Estado. Por esta razón se comenzó a demandar una formación específica con título habilitante. La creación de políticas sociales tenía un correlato con la formación de agentes cada vez más calificada, lo que impulsó la implementación del curso “Visitadoras de Higiene Social”, con sede en el Instituto de Higiene de la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires. Luego, se creó la Escuela de Visitadoras de Higiene Social en la misma unidad académica, y hacia 1930 el Museo Social Argentino inauguró el Curso de Escuela de Servicio Social para la formación de Asistentes Sociales, reconocido cinco años después por el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública de la Nación (Stagno, 2008).

La Ley de Patronato tenía jurisdicción sobre todo el territorio de la Nación para ejercer la tutela de la infancia, por lo que los niños comienzan a ser susceptibles de control y vigilancia por parte de los organismos públicos. Sancionada esta ley quedó consagrado el principio de subsidiaridad de la intervención del Estado, dando lugar al nacimiento de un fuero especializado en la intervención sobre la infancia y la tutela judicial que alcanzó, en principio, a Buenos Aires. De este modo, se organizó jurídicamente en el territorio⁴⁴ de la República Argentina la intervención sobre los menores, en especial, sobre aquellos que estuvieran en abandono material o peligro moral⁴⁵.

La investigación de Oliva en su obra ya mencionada, analiza la génesis y desarrollo de la profesión, y establece la tendencia que ha marcado una divisoria de aguas hacia el interior del Trabajo Social: la adhesión a la estrategia reformadora y re-educadora, y la prevalencia inicial de denuncia de las condiciones materiales objetivas de la clase obrera en el marco de las relaciones

⁴⁴ El patronato del Estado se ejercerá por medio de jueces nacionales o provinciales, con la concurrencia del Consejo Nacional del Menor y el Ministerio Público de Menores en jurisdicción nacional y, de este último, en jurisdicción provincial o de ambos en las provincias que se acojan a los beneficios del decreto-ley. Este patronato se ejercerá atendiendo a la salud, seguridad, educación moral e intelectual del menor, proveyendo a su tutela sin perjuicio de los artículos 390 y 391 del Código Civil. Art N° 4 Ley de Patronato.

⁴⁵ Se entenderá por abandono material o moral o peligro moral, la incitación por los padres, tutores o guardadores a la ejecución por el menor de actos perjudiciales a su salud física o moral; la mendicidad o la vagancia por parte del menor, su frecuentación a sitios inmorales o de juego o con ladrones o gente viciosa o de mal vivir, o que no habiendo cumplido 18 años de edad, vendan periódicos, publicaciones u objetos de cualquier naturaleza que fueren, en las calles o lugares públicos, o cuando estos sitios ejerzan oficios lejos de la vigilancia de sus padres o guardadores o cuando sean ocupados en oficios o empleos perjudiciales a la moral o la salud. Art. 21 Ley N°10903 de Patronatos de Menores.

de clase. Los trazos históricos de Oliva dan cuenta de las transformaciones del Estado y las prestaciones en virtud de las luchas de clase como consecuencia de la instauración del capitalismo monopolista en Argentina. La recuperación de estos procesos resulta fundamental para considerar la expresión particular que estas determinaciones tuvieron en la región.

3. La Justicia de Menores en el Territorio Nacional de Neuquén: disciplinamiento y moralización

La perspectiva que orienta el análisis del objeto de investigación procura una reconstrucción totalizadora de la realidad, estableciendo los nexos explicativos con las determinaciones histórico-universales a fin de reconstruir la particularidad y expresión en este espacio concreto de las leyes generales.

Por ello nos preguntamos cuáles fueron las expresiones en Neuquén de esas determinaciones más amplias. Si el complejo tutelar se montó como respuesta a “la peligrosidad” que se le asigna a la niñez urbana, vagabunda y expulsada a la mendicidad, en su mayoría hijos de inmigrantes europeos, a los cuales había que controlar, disciplinar y amparar en los centros urbanos, nos interesa indagar las expresiones de esa estrategia en el territorio de Neuquén.

El complejo tutelar fue una respuesta de las elites gobernantes a partir de la cual se edificaron las políticas sociales para un escenario nacional desbordado por los procesos de urbanización, con una población politizada por las trayectorias anarquistas y socialistas, organizados para las luchas sociales durante los primeros años del siglo XX. Contrariamente, el contexto del Territorio de Neuquén se caracterizaba por una población mayoritariamente rural, escasa, dispersa y móvil por la zona de frontera, con inmigrantes de origen chileno. Su vida cotidiana se desarrollaba en condiciones generales de pobreza, analfabetismo, siendo víctimas de epidemias y plagas que posicionó al territorio en segundo lugar respecto del índice de mortalidad infantil, contando con una mínima presencia del Estado.

La infancia en el Territorio tuvo sus primeras intervenciones una década después del exterminio de los pueblos originarios por parte de las campañas militares. Estas intervenciones estuvieron a cargo de los curas salesianos que se radicaron en la zona sur y bajo la dirección del padre Melanesio fundaron una casa salesiana⁴⁶ con dos colegios para atender a los niños nativos,

⁴⁶ El accionar salesiano se fundamentó en dos conceptos claves: la elaboración de un proyecto y la puesta en marcha de una empresa. Existía un proyecto integrador, misionero, educativo y social que surge de una idea enriquecida a

proporcionándoles alimentos pero, sobre todo, para dar comienzo al proyecto evangelizador y civilizador sobre la población sobreviviente de la conquista y sobre los más pobres, sector representado mayoritariamente por chilenos y, en menor medida, argentinos.

Gentile (2003) refiere que la niñez en Neuquén resultó ser una cuestión más vinculada a la moral como base para el ordenamiento futuro de la sociedad que el resultado de la presencia masiva de niños en situación de abandono o mendicidad como fenómeno urbano. Reafirma que no fue el estado de amenaza que encerraba la preocupación por los menores lo que orientó las políticas públicas, sino la necesidad de “civilizar” a la sociedad misma, desterrando costumbre primitivas y perjudiciales para el desarrollo social. La débil presencia estatal en la época territorial mantuvo el rasgo de “civilizar” más que intervenir en los problemas derivados de la urbanización, lo que tendría lugar recién en la década del ‘60.

En la misma dirección, Quintar y Trujillo (2003) dan cuenta de las herramientas que el Estado desplegó para llevar adelante el proyecto de la modernidad: la educación obligatoria, el servicio militar cuya misión era “argentinizar” la Patagonia, y desde nuestra perspectiva, la administración de justicia, herramientas que configuraban una respuesta al ideario “civilizador” frente a la “barbarie” del propio y del extraño en el territorio.

La presencia de la Defensoría de Menores con asiento en Zapala y jurisdicción en todo el territorio de Neuquén para el año 1929, constituyó otra de las expresiones objetivas de las determinaciones más amplias. Como vimos anteriormente, el patronato de menores tuvo jurisdicción en todo el Territorio Nacional y con ello la concurrencia del Ministerio Público de Menores, Incapaces y Ausentes. Gentile (2003) indica que este organismo se originó como consecuencia del alza de denuncias⁴⁷ que involucraban a menores, ameritando la intervención estatal. Sin embargo, la administración de justicia y sus organismos tienen relación con la constitución de un nuevo orden social que progresivamente se va expandiendo en todo el

partir de la inspiración salesiana, esa imagen previa de Don Bosco que “soñó” la atribución del territorio de misión a sus sacerdotes. Eso resultó “determinante”. La acción salesiana se realizó con el telón de fondo de dos binomios, el de la civilización y la evangelización: “la conversión de los indios al catolicismo”. Con ese ideario, los misioneros italianos salieron rumbo a la Patagonia con “un plan determinado pero sin mucha idea de con qué se iba a encontrar”. Nicoletta, María Andrea, Diario Rio Negro 30/11/2015.

⁴⁷ Entre estas denuncias, las tipificadas “contra las personas” y “contra la propiedad” presentaban mayores guarismos. Respecto del primer delito, se registró el 41% del total de todas las denuncias efectuadas en los primeros años. La mayor parte resultaron de homicidios y lesiones, y entre ellos se encontraban los cometidos contra personas menores de 18 años, es decir, menores. Por otra parte, la tasa de infanticidio se duplicó entre 1900 y 1920, el caso de los estupro creció ocho veces y se quintuplicó el caso de raptos. Las violaciones registraron el mayor crecimiento mientras que las fugas del hogar fueron en aumento.

territorio como parte central de un entramado institucional del Estado, adquiriendo expresiones particulares según cada región.

La autora afirma que la Defensoría recepcionaba los delitos tipificados “contra las personas” y “contra la propiedad”, causas de infanticidio, estupro, violación, rapto y abandono de hogar. Además, accionaba sobre los delitos contra la moral, como estupro, incesto, corrupción de menores y violación, que fueron los más numerosos y sobre los cuales se permearon las visiones civilizatorias y patriarcales. También actuó en situaciones de maltrato con la figura de guardador o tutor, siendo frecuentes en estas situaciones las fugas del hogar.

Gentile explica de este modo el rol moralizante y civilizador de la justicia de principios de siglo:

la justicia incluyó casos de estupro, incesto, corrupción de menores y violación, y en la mayor parte de las sentencias los argumentos se basaron en la tarea “civilizatoria” que debía asumir el estado frente a la sociedad. La noción moral esgrimida con una especial preocupación por las normas y pautas que debe orientar las prácticas amorosas, pero que en el fondo ocultaban su preocupación por normar la sexualidad de hombres y mujeres (...) la promiscuidad, el hacinamiento habitacional y la convivencia ocasional formaron parte de los conglomerados familiares de la sociedad territorial y estos aspectos chocaron fuertemente con la imagen burguesa y moderna de la familia, en la cual se depositaba la realización espiritual y material de la infancia (2003: 74).

La respuesta estatal a la infancia durante los primeros años del siglo XX se concretó a partir dos acciones simultáneas: por un lado, encerrando a los niños sin familia o alejándolos de éstas, las que a juicio de la justicia -mediante la intervención de la Defensoría de Menores- no reunían las condiciones morales suficientes; y, por otro lado, estableciendo la educación obligatoria y la penalización para aquellos que la eludieran (Mases, 2014). Este objetivo⁴⁸ se llevó a delante con la creación de instituciones como los reformatorios, las colonias hogares y las escuelas de Artes y Oficios. Una expresión de esta respuesta fue la intervención de Enrique Piloto, quien en 1935 creó a pedido del Gobierno Nacional, la “Granja Hogar Indígena Ceferino Namuncurá” destinada exclusivamente para niños indígenas⁴⁹.

⁴⁸ El debate nacional contenía la discusión sobre el trabajo infantil y las repuestas del Estado. En este sentido, las instituciones escolares y hogares huertas tenían el objetivo de producir mano de obra con la niñez desamparada. Para una ampliación, ver Mases (2014).

⁴⁹ La experiencia se enmarcaba en el dominio civilizatorio para el progreso, bajo la forma de “colonización sistemática”. Consistió en retirar a 30 niños de sus comunidades para integrarlos a la escuela N°32 “Granja Indígena Ceferino Namuncurá”, ubicada en la chacra N°98 de La Colonia Bouquet Roldán, en el departamento Confluencia.

Enrique Mases (2014) muestra el dilema que representaba para las familias la educación en la etapa territorialiana dado que, por un lado, tenía un alto componente de formación para el trabajo y, por otro, penalizaba a padres o tutores que “dejaran” ejercer el trabajo infantil mediante la imposición de multas o arrestos ante el incumplimiento de la obligatoriedad de la escuela. Desde esta perspectiva, el lugar del Ministerio de Menores expresaba esas contradicciones ante su función de proteger a la niñez y ante el objeto de intervenir con el vagabundeo infantil vía la educación, incorporando mano de obra a los centros de oficios y subordinando la educación al trabajo infantil, que contaba con mayor valorización y jerarquización al trabajo, favoreciendo la inserción al mercado de trabajo y omitiendo las leyes de resguardo.

El autor señala que, durante los primeros años del siglo XX, Neuquén capital registró intervenciones asistenciales respecto de la niñez a través de la Cooperadora Escolar “Conrado Villegas”, institución creada en 1927 por los vecinos del centro de Neuquén, ligada a la Biblioteca Alberdi, y cuyo primer intento de creación fue en el año 1909. La Cooperadora brindaba desayunos, meriendas, la “copa de leche” y ropa para niños que lo necesitaban de una manera rigurosa. En este espacio se realizaba la atención médica, odontológica y tareas de prevención, dirigidas por el médico Castro Rendón, quien contaba con la colaboración de docentes de la localidad.

Por otra parte, los miembros de la elite neuquina, en su mayoría funcionarios de ese momento, eran proclives al nacionalismo y catolicismo representados por el Ejército y la Iglesia, y trataban de acercarse al resto de la sociedad a través de acciones de beneficencia y caridad (Valdes, 2004: 51).

La provincia de Neuquén acogió a los niños bajo las modalidades de intervención clásica de la Iglesia y la beneficencia. Además de las instituciones María Auxiliadora y Don Bosco, presentes hacia finales del siglo XIX, en el año 1957 los salesianos tenían a cargo la Fundación Hogares Argentinos dirigida por el cura José Duboc y la médica Irene Freyre. Crearon el Hogar Comunidad Filii Dei a finales de los años ‘50 en Plaza Huincul, destinado a niños abandonados, afectados por problemas familiares y judicializados. Este Hogar cerró sus puertas en 1978.⁵⁰

Cerró sus puertas en el año 1952. La escuela y la iglesia tuvieron un rol fundamental en la “modernización y el progreso de la nación” (Valdes, 2004).

⁵⁰ Se trata de un hogar para niños que representó un caso paradigmático por las sistemáticas violaciones a los derechos de los niños allí alojados, presentó reiteradas denuncias durante su funcionamiento, entre ellas

Para la década del '60, la sociedad de beneficencia también tenía sus intervenciones organizadas. Nélida del Pin⁵¹ dirigía el “Hogar del niño” para menores desamparados, que albergaba un total de 97 niños, 60 varones y 37 mujeres. Su perfil respondía a lo diseñado a principios de siglo, una comunidad escuela donde recibían instrucción manual, educacional, cultural y debían atender las huertas y jardines del establecimiento con el objeto de despertar el sentido de solidaridad comunitaria (Sapag, 1989).

El Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de Servicios Sociales, en el Marco del Proyecto Piloto Menores en Riesgo, reveló que para la década del '60 se inauguró El Hogar Yampai, dirigido a niños de ambos sexos de 45 días a 12 años, que se encontraban en situación de riesgo (maltrato físico, violación, padres alcohólicos o que delinquían), provenientes de familias trabajadoras, con conflictos sociales graves y que requerían disposición del juez. Suponía una permanencia transitoria. Mientras tanto, el Hogar Villa Ayelén estaba destinado a niñas, niños y adultos que presentaban una discapacidad física y/o mental, también en situación de riesgo o abandono. La población ingresaba por disposición judicial y su tiempo de estadía era generalmente prolongado.

El Hogar Ruca Hueni (cuyo nombre inicial para su inauguración en el año 1960 fue Patronato San Ignacio Loyola) se ubicaba en una zona de chacras donde funcionaba antiguamente una comisaría. Destinado a adolescentes con causa penal, los jóvenes realizaban el ciclo primario y concurrían a talleres de capacitación, con actividades de granja.

Estos organismos funcionaron complementariamente con los Juzgados de Primera Instancia dependientes de la justicia federal hasta la creación de la justicia provincial en el año 1960. Por lo tanto, a través de la justicia y los organismos de beneficencia, la iglesia y los escasos hogares dependientes del Estado, se ejerció el disciplinamiento de las familias y la protección mediante la tutela y control, procurando condiciones básicas de subsistencia.

encontramos el Acuerdo N° 1181 Año 1974 “Defensora de menores hogar Filli Dei S/Informe hogares hasta la actualidad; Diario Río Negro: “Nuevos Testimonios reafirman abusos en el hogar de niños Fill Dei de Cutral C6; www.8.300.como.ar.

⁵¹ Nélida del Pin era vocal fundadora del partido provincial. Junto a otra compañera fueron las únicas mujeres que conformaron la lista oficial del MPN en la asamblea del año 1961, en la ciudad de Zapala.

4. Génesis, conformación y organización del Poder Judicial en la Provincia de Neuquén 1960

En este apartado nos aproximaremos a la emergencia de la justicia provincial, reflejando la etapa fundante del aparato jurídico como un escenario dinámico que caracterizó sus primeros años con la creación de su organización interna, administrativa, funcional, territorial y jurisdiccional como consecuencia de lo determinado por la Constitución Provincial de Neuquén, a partir de su provincialización, en el año 1957, que demarcó los poderes públicos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Nos abocaremos a describir la configuración orgánica del Poder Judicial Provincial para comprender el escenario institucional, dejando específicamente para el capítulo IV la exposición de los primeros vínculos de la profesión con este flamante Poder.

La Constitución Provincial dedicaba el capítulo VI a definir el Poder Judicial de la Provincia, destacando que será ejercido por un Tribunal Superior de Justicia⁵² y por los demás Tribunales que establece dicha constitución o creados por Ley. Además, define su conformación integrada por cinco vocales por lo menos y su correspondiente Fiscal⁵³ y Defensor de Menores, Pobres Incapaces y Ausentes establece la conformación del jurado de enjuiciamiento⁵⁴ y la competencia de la justicia de Paz⁵⁵.

A su vez, mediante la Ley provincial N° 17 sancionada el 19 de septiembre de 1958 y promulgada en noviembre de ese mismo año por el vice gobernador, presidente de la legislatura Alberto Chaneton, se crea la estructura y organización del Poder Judicial de la provincia. La ley establecía en términos generales el encuadre para su funcionamiento: integración, competencias, misiones, funciones, atribuciones, integrantes, organismos, sanciones disciplinarias, además de considerar un apartado de disposiciones transitorias para regular la etapa provisional que marcaba el paso hacia la construcción de la justicia provincial.

De este modo, en los primeros artículos de la mencionada ley se establecía que el Poder Judicial de la Provincia será ejercido por el Tribunal Superior de Justicia, los jueces de Primera Instancia y los jueces de Paz. Agregaba que intervendrán en la administración de justicia: el Ministerio Público, los funcionarios y empleados de la administración de justicia, los abogados y

⁵² Constitución Provincial Art. 149.

⁵³ Constitución Provincial Art. 150.

⁵⁴ Constitución Provincial Art. 173.

⁵⁵ Constitución Provincial Art. 176. Ver Anexo I.

procuradores de la matrícula y los escribanos; los médicos forenses, el personal de policía, los contadores, traductores, intérpretes, calígrafos y toda clase de peritos, agentes o personas a quienes las disposiciones legales asignen dicha intervención. Establecía que los tribunales en el ejercicio de sus funciones procederán aplicando las Constituciones Nacional y Provincial, los tratados y leyes nacionales y provinciales, en la forma prevista en los códigos de la materia.

El Tribunal Superior de Justicia disponía mediante la Ley provincial N° 41 del año 1958, que en el transcurso de los años 1960 y 1961 proyectara la creación, si la importancia por el número de casos así lo requería, de otros juzgados de Primera Instancia, delimitado la jurisdicción correspondiente, con asiento en San Martín de los Andes y Chos Malal.

Si bien la Ley orgánica del Poder judicial se sancionó en el mes de septiembre de 1958, es recién el 23 de junio de 1960 que el vicegobernador de la Provincia, en ejercicio del Poder Ejecutivo, Alfredo Asmar⁵⁶, dispone el juramento de los designados Dres. Bernardo Lavayen, Héctor Sanches Moreno y José J. Jaison, Wesley De Benedetti y Atilio Jorge Palacios, como Fiscal Dr. Jorge D. Solana y como Defensor Dr. Jorge Carlos Díaz García⁵⁷.

El primer acuerdo se celebró 28 de junio de 1960, se establecía el presupuesto del Poder Judicial, las retribuciones de los integrantes del Cuerpo y de la justicia Paz y otras partidas presupuestarias, se llamaba públicamente a través del boletín oficial y los diarios regionales⁵⁸ a oferentes para contratar el inmueble con destino al Tribunal Superior de Justicia, además, se fijaban los días de acuerdo martes y jueves de cada semana. Asimismo, y dado la organización previa que requería el organismo, en este primer paso, no se asumió la jurisdicción territorial plena, lo que acontecerá el próximo año.

La Ley Orgánica establecía en su artículo 36 que habrá tres (3) juzgados de Primera Instancia, dos (2) con asiento en Neuquén⁵⁹ y uno (1) con asiento en Zapala⁶⁰. De este modo, la estructura del naciente Poder Judicial de Neuquén se organizaba con dos circunscripciones⁶¹.

⁵⁶ Decreto N° 718 del 23/6/1960.

⁵⁷ Tribunal Superior de Justicia pág. 1.

⁵⁸ Río Negro, de General Roca, provincia de Río Negro; La Nueva Provincia de la ciudad de Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires; y periódicos “El Debate” y “La Provincia” de Neuquén. Acuerdo N° 1 Libro N° 1 Año 1960.

⁵⁹ Ver Anexo II.

⁶⁰ Ver Anexo III.

⁶¹ Ver Anexo IV.

Los registros consultados indican que la conformación del Tribunal Superior de Justicia se desarrolló de manera progresiva según se iban conformando las reglamentaciones, organismos y condiciones necesarias para su funcionamiento. Como consecuencia, la jurisdicción plena del Tribunal se produjo en mayo de 1961 mediante el acuerdo 62⁶². Ese mismo año, por acuerdo 41, se integran dos Salas⁶³ en lo Civil, Comercial, del Trabajo y Minería a cargo de los Dres. Atilio Palacios y José Jaison, y la otra en lo Criminal, Correccional y Leyes Especiales a cargo de los Dr. Héctor Sánchez Moreno y Wesley De Benedetti.

Respecto de la estructura del personal, disponía la ley: que el Tribunal Superior de Justicia⁶⁴ se conformaba con tres secretarios, dos secretarios de los Juzgados de Primera Instancia, un ujier y un oficial de justicia. Con la demarcación de la estructura organizativa, política y territorial daba comienzo el funcionamiento de la Justicia provincial en el año 1960, con un periodo de transición para la creación de los propios códigos y normativas provinciales que regirán su actuación en general.

La apertura del Poder Judicial en sus comienzos se constituyó con una estructura básica funcional y orgánica en el territorio según el índice de población. Para el año 1960 la población total de Neuquén era de 109.949 habitantes, se concentraba en el Departamento Confluencia y mantenía una perspectiva ascendente. Así, los organismos de Neuquén tenían una amplia jurisdicción: departamentos de Añelo, Confluencia, Picún Leufú, Collón Curá, Lacar y Los Lagos.

Por su parte, Zapala constituía la segunda ciudad que había crecido como consecuencia de los procesos migratorios del campo a la ciudad, tenía una población de 11.859 habitantes. La jurisdicción de Zapala también era amplia, abarcaba los departamentos de Pehuenches, Minas, Chos Malal, Ñorquín, Loncopué, Picunches, Aluminé, Zapala, Catán Lil y Huiliches. Inicialmente se conforma un juzgado multifuero y posteriormente se desdoblan los juzgados en lo civil y en lo penal⁶⁵.

Los primeros años del Poder Judicial se caracterizaron por un marcado dinamismo como consecuencia de la creciente apertura de organismos, reglamentaciones internas, competencias y

⁶² Libro de Acuerdos N° 1 Año 1961.

⁶³ Ver Anexo V.

⁶⁴ De ahora en adelante TSJ.

⁶⁵ Ver Anexo VI.

designaciones de jueces y distintos funcionarios, creando y recreando su estructura organizativa y funcional. De esta manera, se definieron las autoridades, se protocolizaron y fijaron días de acuerdos, se constituyó la junta electoral, se proyectaron edificios, se crearon oficinas de mandamientos de notificaciones, el diario de jurisprudencia, la biblioteca, la escuela de capacitación, órganos jurisdiccionales y sus respectivos ministerios, se fijaron pautas para los exámenes de ingreso y ascenso, se acordaron normas para tramitación de expedientes y estadísticas, para mesa de entradas, para confección de sentencias, reorganización de la Justicia de Paz.

De igual manera se aprobaron y entraron en vigencia diversos reglamentos para la justicia de toda la provincia, entre ellos, reglamentos de uniformes, reglamentos de licencias, ausencia con y sin aviso, falta de puntualidad, de funciones y oficiales de justicia y oficial de notificaciones, reglamentación de las funciones de la asistente social⁶⁶ y las normas de concursos para médicos forenses, reglamentación general de la cartilla básica para trámites en los juzgados de paz, los reglamentos internos de los juzgados Civiles y Penales. Simultáneamente se aprueba la redacción del futuro proyecto de modificaciones a la Ley orgánica N° 17, se crea la dirección general de administración y registro de la propiedad del inmueble.

Por tanto, los primeros acuerdos abordaron cuestiones jurisdiccionales, patrimoniales, normativas y reglamentarias hasta su organización funcional considerando alquileres de inmuebles, licitación para compra de diversos equipamientos, estufas, ventiladores, automóviles y bicicletas, uniformes para maestranza, es decir, todo lo básico y necesario para poner en marcha una institución que tendrá competencia en todo el territorio de Neuquén. Hacia junio de 1965 había 5 juzgados de Primera Instancia, crece la primera estructura, se agrega uno en la ciudad de Neuquén y uno en Zapala y en el año 1972 se dispone⁶⁷ la creación del Juzgado de Primera Instancia de Cutral Có⁶⁸. Esta nueva creación redefine la jurisdicción de Neuquén, dada la amplia competencia hasta ese año, y además en su apertura se incluye la figura de la Asistente Social para desempeñarse en esa jurisdicción bajo las reglamentaciones previstas. Con una

⁶⁶ Reglamentación que trataremos específicamente en el Capítulo IV.

⁶⁷ Ley N° 706 Año 1972, se dispone su apertura bajo Acuerdo N° 687 Pto III Libro N° 10 Tribunal Superior de Justicia, 1970.

⁶⁸ Ver Anexo VII.

población de 19.106 habitantes⁶⁹ se inaugura la jurisdicción de esa ciudad con la creación en todos los fueros y los ministerios públicos, siendo la jurisdicción algunas regiones del departamento Confluencia y los departamentos, Añelo, Picún Leufú y Collón Curá.

Para el año 1974 la necesidad de avanzar en el crecimiento de la estructura judicial se reflejaba en los libros de acuerdos donde constan informes y balances presupuestarios que dan cuenta de los cambios, crecimiento y complejización de la población en Neuquén y la necesidad de la ampliación de las oficinas judiciales. Entre ellos, nos encontramos con un informe⁷⁰ presentado por el vocal Omar Luengo acerca de la necesidad de crear una Planta Tipo de Personal s/Ascenso y Promoción, fundamentando la necesidad de unificar la planta del Tribunal Superior de Justicia para una mayor organicidad y distribución de tareas para los juzgados. Por otra parte, el presupuesto presentado para el ejercicio 1975⁷¹ plantea explícitamente que el crecimiento de la provincia trae como consecuencia un mayor trabajo judicial y obliga a ir creando los organismos necesarios en un todo de acuerdo con la estructura que corresponde darle al Poder Judicial. Progresivamente, la estructura organizativa y territorial se va complejizando, y hacia el año 1975 se crean las Cámara del Crimen, una en Neuquén y otra en Zapala⁷².

Estos datos reflejan el constante dinamismo que caracterizó los primeros años de la conformación de este poder, su funcionamiento interno, infraestructura, y personal, acompañando el crecimiento del aparato del Estado en general.

En síntesis, en este capítulo procuramos aproximarnos a la emergencia de la administración de justicia en el Territorio de Neuquén como parte del sistema de dominación necesario y complementario a la expansión capitalista y la consolidación del aparato estatal. La organización y dominación del territorio para instalar un nuevo orden social llevó adelante primeramente el exterminio de las poblaciones originarias, la instalación de agencias militares tendientes a consolidar la soberanía en un espacio de frontera y, luego, a través de las modernas instituciones como la escuela, la policía y la administración de justicia, ejerció las nuevas formas de dominación. Los primeros pasos del organismo judicial fueron marcados por un conjunto de

⁷⁰ Libro N° 14 foja 2939 Año 1974.

⁷¹ Acuerdo 1173 Pto VIII Año 1974 Libro N° 14.

⁷² Información Municipal Básica de la Provincia de Neuquén (2006).

Ver Anexo VIII.

problemas para ejercer la administración de justicia, sin embargo, progresivamente se consolidó su presencia en todo el territorio, garantizando entre otros valores del capitalismo, el derecho de la propiedad privada.

En este recorrido nos encontramos con un nexo fundamental para la reconstrucción de nuestro objeto como es la Defensoría de Menores, Pobres e Incapaces en la década del '30, asentada en Zapala. Pudimos reflejar que a nivel nacional, las elites gobernantes se propusieron intervenir sobre una clase construida como “peligrosa” y para ello edificaron el andamiaje sobre el cual se montó el *complejo tutelar*. La particularidad que en el Territorio de Neuquén asumió el sujeto social sobre el cual intervenir se sintetizó en los hijos de las familias rurales, campesinas, analfabetas, chilenas, mapuches, afectadas por las condiciones de pobreza, las enfermedades y por un nuevo orden social que bajo el ideario de “civilización y barbarie” se arrogó la necesidad de actuar para garantizar el progreso de la nación.

Tal como señala Gentile (2003), no fue el estado de amenaza que encerraba la preocupación por los menores como “futuros criminales” lo que orientó las políticas públicas, sino la “necesidad de civilizar”, por lo cual los esfuerzos por “moralizar” a la infancia los asumió el Estado toda vez que la familia demostró ser incompetente o estar ausente para tal función. En este sentido, el *complejo tutelar* representó disciplinamiento y protección, dado que los menores obtienen derechos y acceden a cuidados que el andamiaje institucional disponía en los centros urbanos, aunque contrariamente las instituciones públicas en el territorio de Neuquén eran cuasi inexistentes y tuvieron un desarrollo mínimo tan sólo para garantizar el dominio del espacio.

Entrados los años '60 y en el marco de la provincialización de Neuquén y construcción del aparato del Estado, tiene origen la emergencia del Poder Judicial de Neuquén, cuyos primeros años se abocó a la creación interna de organismos, reglamentaciones, políticas, administrativas y territoriales para dar comienzo al funcionamiento de la justicia provincial.

CAPITULO IV

EL TRABAJO SOCIAL EN LA JUSTICIA DE NEUQUÉN 1966-1975

1. Introducción

El presente capítulo tiene el propósito de exponer los hallazgos acerca de la génesis del Trabajo Social en uno de los poderes del Estado, la Justicia, a partir de la creación del Poder Judicial de la Provincia de Neuquén.

Ubicado el escenario institucional veremos cómo fue la entrada de la profesión al espacio ocupacional, develando cuáles fueron los puntos de partida, las modalidades de intervención, los marcos legales que rigieron su actuación, los requerimientos y demandas asignadas, lo que permite comprender cómo se vinculó el Derecho y el Trabajo Social en los inicios, el campo de intervención y su trayectoria. En síntesis, nos proponemos la reconstrucción de los trazos históricos que caracterizaron la génesis del Trabajo Social en ese espacio ocupacional.

Antes de exponer los hallazgos encontrados, es necesario clarificar algunos límites y posibilidades metodológicas que incidieron en la presente reconstrucción analítica, vinculados a la posibilidad de acceder a los archivos, sobre todo en lo referido a nuestro objeto. Fundamentalmente, los datos inherentes a la génesis de la profesión en el espacio socio ocupacional provienen de dos fuentes primarias: los libros de Acuerdos del Tribunal Superior (N° 1 año 1960 al libro N° 15 año 1975) y las entrevistas personales realizadas a tres Trabajadoras Sociales que inician su actuación a partir del año 1970/72, nos referimos a Mónica Elis, Alicia Godoy y Doris Oyola.

Una expectativa significativa se montó en la posibilidad de acceder a los expedientes de la época, sin embargo, en el transcurso de las distintas aproximaciones esta perspectiva quedó descartada dado que el archivo del Poder Judicial fue creado en el año 1972 y las causas más antiguas que preserva son a partir del año 1979⁷³. Por lo tanto, no se disponía de expedientes donde constaran las actuaciones de las primeras asistentes sociales en dicho organismo. Por otra parte, se hallaba la posibilidad de rastrear materiales en el Archivo Histórico Provincial, pero la información disponible para consulta en materia de expedientes judiciales comprendía desde la conformación del Territorio Nacional en 1884 hasta el año 1942/43, por lo cual las fuentes anteriormente mencionadas adquirieron centralidad en la presente reconstrucción analítica.

⁷³ Información proporcionada por el Director actual del Archivo del Poder Judicial Dr. Alfredo Aucar.

Al mismo tiempo, conviene subrayar los límites que tales fuentes documentales presentaron en relación a la proporción de datos. En ellas podemos encontrar las resoluciones que adopta el tribunal, no así los valiosos informes, documentos, expedientes y notas que fundamentan los mismos. La normativa en relación a la preservación de documentación indica que se conservarán las causas que modifiquen la identidad o patrimonio de las personas con *sentencia judicial*, el resto se procede a su expurgo⁷⁴ cada diez años.

2. Génesis del espacio ocupacional y la minoridad como horizonte de intervención profesional

2.1. Primeros vínculos del Trabajo Social con el espacio socio ocupacional

Los primeros pasos de la profesión en la Justicia de Neuquén se inscriben en un contexto vinculado a la transformación de la estrategia productiva en el marco de procesos migratorios internos (del interior provincial) y externos (extra-provinciales) que se sintetizaron en el proceso de urbanización⁷⁵, y con un conjunto de necesidades colectivas a las que el Estado respondió mediante la creación de un sistema organizado de prestaciones, tal como vimos en el capítulo II.

En ese intenso movimiento se fue prefigurando la demanda de una profesión determinada como el caso del Trabajo Social, entre otras, para llevar adelante la estrategia de modernización y desarrollo de Neuquén. De este modo, la intervención del Estado, en sus primeros pasos, estaba orientada a la construcción de las condiciones generales de reproducción que permitirían llevar adelante la estrategia de acumulación. Así, las instituciones estatales en general tuvieron un creciente dinamismo orientadas a la construcción de políticas sociales para garantizar condiciones y derechos sociales a la población. Este proceso se sintetizó en el capítulo II de la Constitución Provincial⁷⁶, dedicado a las “Garantías Sociales” y en los capítulos de Educación y

⁷⁴ Reglamento del Archivo General y Registro de juicios universales. Título VII, Capítulo I de la destrucción de expedientes Art. 50 inc. B.

⁷⁵ Cabe recordar que los procesos de industrialización y urbanización tienen en la región una expresión tardía. Los territorios nacionales tenían una demarcación meramente administrativa, por lo cual recién en el año 1949 se obtiene la condición de “ciudadanos” para los habitantes de Neuquén. Este proceso se lleva adelante posteriormente.

⁷⁶ Texto Constitucional, Convención Constituyente de la Provincia del Neuquén, noviembre de 1957.

de Asistencia Social establecidos en la Sexta Parte de la enmienda. En síntesis, las políticas de la década del '60 constituyeron el momento en que se estructura el Estado provincial, dando impulso a políticas sociales tendientes a revertir el escenario de pobreza y degradación de las condiciones sociales del periodo territorial. Por eso mismo puede caracterizarse como un período fundacional dada la emergencia de las instituciones en la órbita provincial, entre ellas, el aparato judicial como parte del nuevo orden estatal rigiéndose por la Constitución Provincial y la Ley Orgánica sancionada en el año 1958.

De este modo es necesario recuperar el significado de las políticas sociales en general y en particular en el espacio socio jurídico dado la particularidad que adquiere en esta fase del capitalismo

Al respecto Netto señala:

En el capitalismo monopolista, la política social debe constituirse necesariamente en políticas sociales: las secuelas de la “cuestión social” son recortadas como problemáticas particulares (el desempleo, el hambre, la carencia habitacional, el accidente de trabajo, la falta de escuelas, la incapacidad física, etc.) y así enfrentadas (1992: 22).

En esta línea, Montaña (2000) afirma que el Servicio Social surge como aquella profesión cuya funcionalidad en la sociedad remite a la ejecución terminal de las políticas segmentadas. De este modo el Servicio Social emerge entonces como un actor subalterno y con una práctica básicamente instrumental, donde el campo privilegiado es el Estado y su base de actuación la conforman las políticas sociales.

En el mismo sentido, Borgianni (2013) indica que las políticas públicas aluden a las limitaciones o posibilidades de enfrentamiento de la “cuestión social” en su aspecto estructural vía la judicialización de coyunturas o puntos de conflictos, intereses o demandas. La autora plantea que la asistente social actúa para la garantía de acceso al valor de justicia, tanto en el sistema de políticas públicas como en el sistema de justicia. Ello caracteriza la actuación de la asistente social en el área que tiene interface con lo jurídico. Apelando a la perspectiva de Lukács, destaca que las determinaciones concretas pueden ser alcanzadas por los fundamentos críticos analíticos que emanan de la perspectiva crítico dialéctica, considerando al derecho como parte de la totalidad, como un complejo social que desarrolla una teleología secundaria y tiene un lugar en la sociedad burguesa:

El derecho tiene un lugar en la práctica social configurándose como una mediación propia de la sociedad burguesa porque cuando surge la sociedad de

clase y el Estado surge el derecho: como conjuntos de normas jurídicas de acuerdo con las cuales la sociedad se organiza con la finalidad de mantener un orden o convivencia (Borgianni, 2013).

Sartori indica (2010) que el derecho aparece como un sistema autosuficiente, por encima de los intereses antagónicos de las clases sociales, extraído de la cientificidad de los especialistas en una precisión de la reflexión jurídica que resulta capaz, supuestamente, de captar necesidades sociales como un todo (como es citado en Borgianni, 2013).

Estas referencias nos brindan un marco para comprender la génesis de la profesión al Poder Judicial, analizando la dimensión socio-institucional entendida como la relación existente entre la profesión, la “cuestión social” y las políticas sociales organizadas por el Estado.

Siguiendo con nuestro análisis y sin intenciones de ser esquemáticos, podemos decir que los inicios de la profesión en el espacio socio ocupacional muestran un primer momento en el que la Escuela Superior de Servicio Social solicita ámbitos para la realización de prácticas para sus estudiantes en el año 1964. Seguidamente, acontecen los primeros llamados a concursos en el año 1966, marcando un momento donde el organismo efectúa distintas tentativas de discutir, problematizar y reglamentar las funciones y, por último, entrada la década del '70, podemos reconocer otro período donde se van insertando y conformando la presencia de un agente necesario para la prestación de servicios especializados, visualizándose la necesidad de su permanencia

Como ya mencionamos, los registros oficiales indican que los primeros vínculos de la profesión con el espacio ocupacional se ligan a la presentación en el año 1964 de una nota por parte de la Escuela Superior de Servicio Social de Roca⁷⁷ ante el Tribunal Superior de Justicia, donde ofrece al organismo practicantes de Asistentes Sociales:

XI ASISTENTES SOCIALES.- VISTA: La nota de la Escuela de Servicio Social de General Roca-Provincia de Río Negro- por la que se ofrecen los servicios de los practicantes de Asistentes Sociales, y CONSIDERANDO: que es de utilidad para el Poder Judicial de esta Provincia contar con la colaboración de Asistentes Sociales, SE RESUELVE: 1) Destinar: a) a las señoritas Nilda de Gómez y Beatriz Huescar a la Defensoría de 1ª. Instancia de esta ciudad; b) a las señoritas Eda Benegas y Olga Borghetti al Juzgado Penal; c) a las señoritas Inés Hadad y María Nordestrom al Juzgado Civil N° 1; y d) a las señoritas Beatriz Padin y Elida Pini al Juzgado Civil N° 2. – 2) Destacar que se trata de un servicio que prestarán las citadas personas en forma honoraria. - 3) Comuníquese. Acuerdo N° 320 Libro N° 4 (1964).

⁷⁷ Fundada en el año 1963.

Este acuerdo indica que, a poco de estructurarse este nuevo poder, se reconocía la utilidad de un agente especializado, siendo significativa la inclusión de los mismos en casi la totalidad de los organismos, juzgados civiles, penales y ministerios públicos, dando cuenta de la relevancia otorgada. Si bien no se logró acceder a documentos que expresen el carácter de las prácticas, orientaciones, modalidades, tiempos, tipo de entrenamiento, se puede deducir que a tan solo cuatro años de apertura del Poder Judicial este agente especializado representaba un interés para la administración de Justicia.

La Escuela de Servicio Social de la Provincia de Río Negro⁷⁸ fue creada en el año 1963, y comprendía cursos de dos años de duración. El primer grupo de asistentes sociales se graduó en diciembre de 1964 (Mansilla, 2015). Dicha institución fue parte de las iniciativas que gestaron un acelerado proceso de formación de profesionales de diversas disciplinas para responder a la reestructuración del ciclo productivo y modernización del Estado que debía nutrirse de múltiples profesiones, cuadros técnicos que permitieran las condiciones para este nuevo patrón de acumulación. Como vimos en el capítulo II, en ese marco el Estado creó la Universidad Provincial de Neuquén y el COPADE, organismos claves a partir de los cuales se desarrollaron los procesos de investigación de las necesidades sociales vinculadas a las condiciones generales de la reproducción. Junto con la Escuela de Roca, con la apertura de la Universidad se estableció la tecnicatura en programador de bienestar social.

En el año 1966 el Tribunal Superior de Justicia dispuso una convocatoria formal para un concurso de asistente social:

⁷⁸ Creada por Decreto N° 1517 del comisionado de la Provincia de Río Negro, arquitecto Ramos Mejía, con sede en la ciudad de General Roca (Provincia de Río Negro). Su fundación obedeció a la necesidad de contar con trabajadores sociales que pudieran desarrollar su actividad en los distintos campos de acción de la provincia: salud, educación, tribunales, municipios, etc. Fue la primera Escuela de Servicio Social que funcionó en la zona del Comahue y Patagonia. Se proyectó como Regional Patagónica, objetivo que se cumplió en los primeros años de funcionamiento. Becarias de Neuquén y de otras provincias sureñas cursaron sus estudios a través de un sistema de becas convenidas entre organismos y el de Río Negro. Cuando se creó la Universidad Nacional del Comahue, la ley que rigió la Facultad de Ciencias Sociales de General Roca estableció que se asentara sobre la base del Instituto Superior de Servicio Social. Con una inscripción de más de 100 alumnos, la carrera comenzó a funcionar en 1963 en la Escuela de Enfermería del hospital local. En diciembre de 1964, luego de tres cursos intensivos, egresaron los primeros 26 asistentes sociales, época para la cual contaban con la Ley de Ejercicio de la Profesión de Asistentes Sociales de Río Negro, una de las primeras provincias en promulgarla (Diario Río Negro, 1989). La Ley N° 388 (1964) fue sancionada por el Gobierno de Río Negro y asignaba al Ministerio de Asuntos Sociales el control y fiscalización de la matrícula, constaba de nueve artículo, no remitía a incumbencias y exigía que para todo cargo, empleo o comisión oficial que requiriera el ejercicio de la Asistente Social o servicio social, solo podría ser desempeñado por las personas comprendidas en dicha ley. Agregaba que las personas que se encontraran ejerciendo funciones de asistente social y no tuvieran título habilitante, podrían ser confirmadas como auxiliares de asistente social (Ley Provincial N° 388, de 1964).

XX- LLAMADO CONCURSO DE ANTECEDENTES Y OPOSICIÓN.- VISTO Y CONSIDERANDO: La necesidad de proceder a la designación de un Asistente Social (Auxiliar Mayor Séptima, con destino en los Ministerios Públicos de la 1ª. Instancia de Neuquén, SE RESUELVE: Llamar a concurso de antecedentes y oposición para cubrir un cargo de Auxiliar Mayor Séptima, (Asistente Social), con destino en los Ministerios Públicos de la 1ª. Instancia de Neuquén, (Capital), debiendo tener los postulantes el título de Asistente Social o, en su defecto, cursar actualmente el segundo año de la especialidad.- Fijase el día 19 de Julio de 1966, a las 9 horas, para que los postulantes rindan el correspondiente examen de competencia.- Los edictos se publicarán en el periódico que ofrezca menor presupuesto, el que será requerido por la Habilitación.- Comuníquese a la Facultad de Antropología Social y Ciencias de la Personalidad.- Acuerdo N° 448 Pto XX Libro N° 4 (1966).

El acuerdo N° 448 hacía referencia al concurso desarrollado el 28 de julio de ese año, donde solo se presentaron dos postulantes, siendo seleccionada para el cargo Enriqueta Liliana Ascheri. Se resolvió su designación en el cargo de Auxiliar Mayor de Séptima, del Item 1, debiendo prestar servicios en la Defensoría de 1ª. Instancia de esta ciudad a partir del 16 de agosto de 1966.

Encontramos que ese mismo año se convocó a concurso para cubrir el cargo de una asistente social en la ciudad de Zapala:

XIII- CONCURSO DE ASISTENTE SOCIAL DE LA CIUDAD DE ZAPALA.- VISTO: Que en el concurso de antecedentes y oposición para cubrir el cargo de Auxiliar Mayor Séptima (Asistente Social), destinado al Juzgado de 1ª Instancia de Zapala, se ha presentado una concursante, Y CONSIDERANDO: Que a pesar de no haberse recibido en este Tribunal Superior de Justicia las actas labradas a tal efecto, la concursante reúne las calidades necesarias para el cargo postulado, SE RESUELVE: Désígnese en el cargo de Auxiliar Mayor de Séptima (Asistente Social), del ítem 1, a la señorita Eva Schieronis Sugden, libreta cívica (...), a partir de la cero hora del día 1 de abril de 1966, debiendo prestar los servicios en la Defensoría de 1ª Instancia de Zapala.- La presente designación se efectúa ad referendum de que se cumpla con la remisión del acta de concurso y certificación de su título. Acuerdo N° 426 Libro N° 6 (1966).

Tal como mencionamos en el capítulo III, donde tratamos la conformación de la Justicia Provincial, el Tribunal Superior de Justicia inició su funcionamiento institucional en las ciudades de Neuquén y Zapala⁷⁹. Estos antecedentes marcaron los nexos con otras determinaciones que

⁷⁹ Esta ciudad se encuentra en el departamento del mismo nombre, y se ubica en el centro de la Provincia a 200 km aproximadamente de la capital provincial.

cobraron dinamismo durante la década del '60. La formación de la profesión en la región era incipiente y estaba en desarrollo, lo que se deduce del llamado a concurso que estipulaba que tuviera al menos segundo año del cursado de la especialidad. En el caso de la convocatoria a Zapala se designó a la asistente social sin la oportuna presentación del título habilitante, requisito que sí se exigía para la designación.

Para ese momento, la carrera ya dependía de la Universidad Provincial de Neuquén (1964), radicada en la Facultad de Antropología y Ciencias de la Personalidad. La vía de acceso a profesionales era con la formación que ofrecía la flamante Universidad y, por otro lado, dada la urgencia y necesidad de contar con diversos profesionales, el Estado promovió la política de migración interprovincial para la ocupación de los cargos técnicos en los distintos organismos. De este modo, se propició el asentamiento de médicos, enfermeros, docentes, psicólogos, sociólogos, ingenieros, arquitectos, que se insertaron en los distintos organismos del Estado, dando inicio al proceso de investigación de las condiciones sociales y puesta en marcha de políticas dirigidas a la construcción de las condiciones generales de reproducción. Para tener en cuenta la dimensión de este movimiento, recordemos que la corriente migratoria interprovincial constituyó, junto a las migraciones del campo, uno de los factores que provocaron el acelerado proceso de urbanización del departamento Confluencia. Diversos profesionales formados en los centros universitarios del país se radicaron en Neuquén debido a que tenían oportunidades laborales concretas.

Avanzando en la particularidad de la inserción de la profesión en el espacio socio ocupacional, podemos ver en estas convocatorias iniciales que la inserción profesional es en la órbita del Ministerio Pupilar, perfilándose este organismo como el ámbito donde la profesión inició su trayectoria. Hasta aquí hemos rastreado los indicios acerca de cómo entra la profesión al espacio ocupacional y sus primeras contrataciones, pero no se encontró material que dé cuenta de las funciones específicas asignadas a este nuevo agente en su etapa inicial. Sin embargo, algunos acuerdos muestran tareas concretas y vislumbran algunas intervenciones realizadas por asistentes sociales. Por ejemplo, en la intervención de la Alcaldía de Policía de Zapala⁸⁰, ligada específicamente a la inspección y control de la comida de los procesados allí alojados

⁸⁰ La intervención se encuadra en el auxilio técnico que presta la asistente social al Defensor Civil en el marco de las funciones vinculadas a detenidos y procesados.

evidenciándose la reafirmación estatal de las acciones de control a partir de asignarle intervenciones periódicas con esa intencionalidad.

Por otro lado, encontramos un acuerdo⁸¹ donde la asistente social Enriqueta Ascheri actúa como representante suplente ante la reunión preliminar sobre problemas de la Minoridad, designada por el Tribunal Superior, cuyo titular era el Defensor Dr. Jorge Sommariva, informando de su participación. La minoridad era una preocupación y materia de abordaje mediante el Comité Regional de la Minoridad del Comahue. Tempranamente se registraron participaciones de los Defensores de Menores en los distintos eventos acerca del tema. En la reunión aludida por la asistente social, el Tribunal encomendaba a su representante titular brindar asesoramiento sobre la materia de su especialidad en función de las necesidades de la Provincia del Neuquén, dejando explícito la habilitación para la tarea de asesorar, pero careciendo de facultades para obligarse en materia resolutive. Ambas intervenciones tienen relación con funciones atribuidas al Defensor de Menores, Pobres, Incapaces y Ausentes ante la Justicia Penal, visitas a las cárceles y ante la Justicia Civil, asuntos civiles que involucraban Menores. Si bien la Ley deja en claro que debe intervenir como parte legítima⁸² y esencial en todos los asuntos donde hubiera menores que demandaran o fueran demandados en su persona o bienes, la inclusión en las reuniones mencionadas refería al tratamiento general de la minoridad en la región.

Podemos inferir que, en el marco de un proceso más amplio, en este caso la exigencia de cuadros técnicos para el desarrollo vinculada a la estrategia productiva, emerge al interior del poder judicial y paralelamente en otros organismos la necesidad de contar con un asistente social de carácter permanente para los requerimientos de jueces, funcionarios y magistrados. La dependencia funcional y administrativa era asignada a un organismo particular, el Ministerio Pupilar donde va a concentrar su tarea cotidiana dependiendo directamente de su titular.

2.2. Génesis de la legitimidad funcional y dimensión socio institucional

Tal como ya mencionamos, en la década del '70 no se hallaron registros acerca de las funciones particulares de la profesión. Asimismo, se deduce que hay un período que transcurre entre los años 1966-1969 donde el Ministerio Pupilar, representado por las Defensorías de 1era.

⁸¹ Acuerdo N° 629 Libro N° 9 Año 1969.

⁸² Ley Orgánica del Poder Judicial N° 17 art. 47 inc. 1 y 2 (1958).

Instancia de la ciudad de Neuquén y Zapala, se presenta de manera recurrente⁸³ peticionando la reglamentación de las funciones de las asistentes sociales a su cargo, reclamo al que finalmente el Tribunal Superior de Justicia accede.

III- ASISTENTES SOCIALES- s/REGLAMENTACIÓN DE FUNCIONES.- VISTO: el expediente n 236, folio 72, año 1966, Y CONSIDERANDO: Los votos formulados por los señores Vocales, que a continuación se transcriben: El Doctor JOSE ANGEL REGUERO dijo: que por los fundamentos dados por el señor Fiscal y la señora Defensora del Cuerpo y Defensora de Primera Instancia a fojas 12, 14 y 15, respectivamente, que comparto, voto por la designación de una Comisión integrada por la señora Defensora de este Tribunal y los señores Defensores de Primera Instancia, como así también se invitaría a colaborar integrando la citada comisión a la Directora de la Escuela del Servicio Social de la Universidad Nacional del Neuquén.- La citada comisión tendría por finalidad redactar un anteproyecto de Reglamento de funciones de las Asistentes Sociales en esta Provincia, la que deberá tener en cuenta los informes de foja 2 y 7 y el Reglamento de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, en su Capítulo XIII.- El Doctor BENIGNO FERNANDEZ, en voto que dejara redactado, dijo: Conforme a lo dispuesto por el Tribunal a fojas 1y 8 Acuerdos N° 465 Y 473 de fechas 2/XI y 7/XII/66, respectivamente corren agregados a fojas 2,7, 12, 14 y 15, todos los informes requeridos de los que resulta la conveniencia de adoptar el procedimiento sugerido por el señor Vocal Dr. Reguero, para la elaboración de un anteproyecto de reglamentación de las funciones de las Asistentes Sociales en jurisdicción de esta Provincia, mediante la constitución de una comisión integrada en la forma que se indica.- El Doctor Saturnino M. Lara Lardizabal, dijo: Voto- adhiriendo al procedimiento sugerido por el señor Vocal Reguero- en igual sentido, o sea propiciando se forme la Comisión redactora del anteproyecto de Reglamento de las funciones del Asistente Social en el Neuquén.- El Doctor AGUSTIN J. PEGASANA, dijo: Adhiero por sus fundamentos al voto del Doctor José Ángel Reguero, estimando que debe procederse a formar la Comisión auspiciada.- El Doctor CARLOS R. ARIAS, dijo: Adhiero al voto del Doctor Reguero y Dr. Fernández en cuanto al plazo a establecerse a la Comisión propuesta. En este acto se da vista a los señores Vocales sobre el plazo propuesto por el Doctor Benigno F. Fernández para que se expida la comisión, adhiriendo a todos ese temperamento. De lo que surge del

⁸³ Los libros de acuerdo muestran diversos pedidos para regular las funciones de las asistentes sociales entre ellos encontramos: S/Reglamentación de funciones, expediente N° 236, F 72, Año 1966, Acuerdos: N° 465 Pto XIV Libro N° 7 Años, 1966, Acuerdo N° 473 Pto IV Libro N°7 año 1966, Acuerdo N° 556 Pto III Libro N° 8 1968, 1969. XIV- ASISTENTES SOCIALES- s/REGLAMENTACIÓN FUNCIONES.- VISTO Y CONSIDERANDO: Que es necesario reglamentar las funciones de las Asistentes Sociales que prestan servicios en los Ministerios Pupilares de Primera Instancia, SE RESUELVE: 1°) Requerir a los Defensores de Primera Instancia un informe amplio y detallado de las tareas específicas que cumplen las Asistentes Sociales.- 2°) Por Secretaría de Superintendencia se recabarán informes de la Justicia Nacional al respecto.- 3°) Publíquese en Boletín de Acuerdos.-

presente Acuerdo y oído que fue el señor Fiscal ante el Cuerpo, por unanimidad, SE RESUELVE: 1) Designar una Comisión que tendrá por finalidad redactar un Anteproyecto de Reglamento de las funciones de las Asistentes Sociales en esta Provincia, la que deberá tener en cuenta los informes de foja 2 y 7 de expediente ut-supra, y el Reglamento de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, en su Capítulo XIII.- 2) Integrar la Comisión mencionada precedentemente por la Señora Defensora ante este Tribunal y los señores Defensores de Primera Instancia invitando a colaborar, integrando la misma, a la Directora de la Escuela del Servicio Social de la Universidad del Neuquén.- 3) Fijar a la Comisión el cumplimiento de su cometido, un plazo de sesenta días, a contar de la fecha de su integración.- 4) Notifíquese y hágase saber.

Acuerdo N°556 Libro N° 8 (1968).

Los objetivos y finalidades que las instituciones asignan al trabajador social resultan motivo de análisis dado que representan los intereses que el Estado capitalista impone oficialmente por su carácter de empleador (Montaño, 1997). Por ello, una vez más apelamos a las recuperaciones realizadas desde el Trabajo Social el pensamiento de Lukács, el cual brinda elementos analíticos primordiales para el análisis de las determinaciones del trabajo, recuperando sus factores ontológicos fundamentales, y poder de este modo identificarlos con la profesión, considerar las tensiones que confluyen en su génesis concreta y analizar las implicancias que las expresiones del trabajo en el capitalismo tienen en la profesión (Gianna y Mallardi, 2011). Gianna y Mallardi refieren que:

en el capitalismo la producción está basada en la explotación de la fuerza de trabajo, con el objetivo de que el capitalista obtenga plusvalía, y en donde la teleología es determinada previamente por aquel quien contrata la fuerza de trabajo, el propio capitalista y no el trabajador. Esta determinación general del trabajo en el capitalismo también se encuentra presente, como alienado, en cuanto el profesional vende su fuerza de trabajo en el mercado para obtener salario (2011: 23).

En las distintas aproximaciones a nuestro objeto observamos la fuerza que fue adquiriendo la necesidad de regular la acción de este nuevo agente, desde la contratación de las asistentes sociales y durante los primeros años. Al mismo tiempo, debemos destacar la inclusión de la Escuela de Servicio Social como organismo legitimador de esta nueva disciplina en el espacio socio ocupacional. Recuperando los elementos ontológicos fundamentales del trabajo propuestos por los autores ya mencionados, estos indicios nos muestran cómo la teleología es definida previamente por aquel que lo contrata, en este caso el Poder Judicial.

En este periodo se va construyendo, diseñando y planificando lo que Montaña (1997) refiere como legitimidad funcional, remite a la relación asistente social/empleador. Se trata de una relación de trabajo, salarial, donde el asistente social desarrolla las funciones para las cuales es contratado, lo que le confiere una instrumentalidad social.

Nos parece relevante recuperar la discusión que tuvo lugar durante la sanción definitiva del reglamento de funciones de las asistentes sociales en tanto nos brinda elementos significativos en la definición de la teleología profesional. Sobre la base del anteproyecto elaborado por la comisión se discuten agregados y modificaciones⁸⁴ que apuntan a los siguientes tópicos: ¿Con qué funcionarios debían trabajar los asistentes sociales? ¿Dónde debían residir? ¿Cómo debía ser el ingreso? ¿Qué registros debían llevar? Por otro lado, se especificaba la necesidad de portar una credencial, agregando la facultad de disponer de la policía para el desempeño de sus tareas. Se discutió la finalidad que debía tener la asistente social en el marco de sus intervenciones. Entre ellas, debía controlar el trato que se le dispensaba al niño en las familias guardadoras. Sobre este punto la discusión osciló en indicar el control del trato familiar mediante la locución “especialmente cariño”, para así sintonizar con las exigencias que claramente planteaba la ley en relación a la educación o la reeducación del “menor abandonado”. Finalmente, se decidió incluir la locución “trato familiar” en el artículo 5 sobre las funciones.

Además, se consideró especialmente la forma de ingreso al Poder Judicial, disponiendo la homologación a la forma de los médicos, es decir: revestir una categoría presupuestaria equivalente a auxiliar de servicio. Asimismo, se discutió con cuántas asistentes sociales debía contar cada jurisdicción, la movilidad para el desempeño de sus tareas, la denominación formal de su nucleamiento (que posteriormente fuera denominado “Cuerpo de Asistentes Sociales”), los requisitos indispensables, la dependencia, las obligaciones, las funciones, y otras reglamentaciones que debían alcanzar su desempeño. Indiscutiblemente, se estaba definiendo la relación asistente social/empleador, su vinculación funcional y orgánica a través de las condiciones laborales (Montaña, 2000).

Una síntesis de estas discusiones quedó plasmada en los siguientes siete artículos⁸⁵:

Art. 1 Bajo el título de “CUERPO DE ASISTENTES SOCIALES” se nuclean los profesionales de esa especialidad que formarán parte del Poder Judicial de la Provincia.

⁸⁴ Acuerdo N° 614 Pto VIII Año 1969 Libro N° 9.

⁸⁵ Acuerdo N° 614 Pto VII Año 1969 Libro N° 9 Aprobación del Reglamento de Funciones de Asistentes Sociales.

Art. 2 Los integrantes del Cuerpo de Asistentes Sociales dependerán en forma directa e inmediata de los Señores Defensores de Primera Instancia y del Señor Defensor ante el Tribunal Superior de Justicia.

Art. 3 Colaborarán en el desempeño de sus tareas con los Señores Vocales del Tribunal Superior de Justicia y los Señores Jueces de Primera Instancia en lo Civil y en lo Penal.

Art. 4 Son requisitos indispensables para formar parte del cuerpo: a) Título habilitante de Asistente Social expedido por la universidad o Escuela de Servicio Social legalmente reconocido.- b) Ser mayor de edad.- c) Argentino o nativo o naturalizado.- d) Residir dentro de un radio de 10 kilómetros del asiento de la Defensoría de quien dependa y en la jurisdicción de esta Provincia.- e) Rendir concurso de antecedentes ante el Tribunal Superior de Justicia.-

Art. 5 Son sus funciones: a) concurrir diariamente a su despacho y atender al público que los consulte por problemas de su especialidad, haciendo conocer al Defensor, en cada caso, lo actuado, sin perjuicio de llevar un libro de registro donde asiente los casos y personas que atienda.- b) asistir al Defensor en su requerimiento.- c) producir los informes ambientales solicitados por los magistrados y funcionarios judiciales de la Primera Instancia de su jurisdicción y todos aquellos requeridos por el Tribunal Superior.- d) realizar visitas y tratamientos encomendados por las autoridades referidas, estableciendo diagnósticos; aconsejar y realizar la terapia más adecuada, conforme lo que surja del caso estudiado.- e) concurrir, conjuntamente con el Defensor y en las oportunidades que se le encomiende por éste a los establecimientos dependientes del Consejo Provincial de Protección del Menor, velando por la adecuada formación de los internos, sin descuidar el aspecto recreativo.- f) controlar asiduamente la atención, especialmente el trato familiar que se les brinda a los menores egresados de establecimientos de beneficencia pública o privada, entregados en guardas a familias.- g) controlar que los menores que se encuentren bajo el régimen de libertad vigilada sean bien encausados y desarrolladas sus potencialidades.- h) rendir mensualmente al Defensor informe detallado de su actuación.- i) cumplir con las demás tareas que se le encomienden relativas a su especialidad.-

Art. 6 Los asistentes sociales, como integrantes del Poder Judicial, quedan sujetos a este reglamento, a la Ley Orgánica N° 17 y al reglamento para la justicia de la Provincia

Art. 7 El Tribunal Superior de Justicia otorgará una credencial a cada asistente social que lo acredite en el cargo y pueda acudir al auxilio de la policía cuando fuere necesario en el cumplimiento de sus funciones. Por secretaría se imprimen copias suficientes para su distribución.

Del análisis de las funciones atribuidas se desprende una tendencia hacia las respuestas inmediatas de cuño instrumental, complementarias a una determinación fundamental para el ejercicio profesional: la fragmentación de la “cuestión social” y consecuente recorte de la realidad en aspectos aislados, reforzando un abordaje fenoménico (Gianna *et. al.*, 2011). Los

autores mencionados recuperan los aportes de Pontes, para reafirmar que la configuración de la teleología presente en la intervención profesional se presenta como la demanda institucional que el profesional debe desarrollar, aquellas funciones y atributos que tiene el profesional asignado desde dicha institución.

El artículo referido a las funciones concentra una multiplicidad de tareas que analizaremos más detenidamente en el apartado de las modalidades de intervención. Nos interesa destacar la asignación de control sobre la vida cotidiana de los sujetos, atribuido en los modos de intervención, incluyendo la utilización de la fuerza policial como máxima expresión de esta finalidad. De esta manera, considerando siempre una visión totalizadora, es necesario recuperar uno de los nexos socio históricos fundamentales que marcaron la génesis de la profesión en el espacio socio ocupacional a partir de las políticas de control implementadas por el Estado a principios del siglo XX. Nuevamente nos referimos a la creación de un área específica como el Tribunal de Menores, que consideraba el tratamiento de la minoridad con la implementación de la Ley de Agote⁸⁶ ya no a partir del castigo sino mediante la educación, para lo cual incluía a la visitadora social que expresaba la relación entre el Estado y la familia.

Por otro lado, la mediación de políticas sociales, control de la vida cotidiana y género ha sido abordada por Grassi (1989), destacando que la política social y dentro de ella el Trabajo Social son tomados como forma de control y de intervención en la vida cotidiana de los sectores populares, ámbito básico de la producción y reproducción de la conciencia social. La autora remarca el hecho de que sean mujeres en la mayoría de los casos quienes ejecutan políticas dirigidas a la vida doméstica y cotidiana de los sectores populares, en las cuales las asistentes sociales juegan un papel fundamental. En su análisis retoma a Karsz y su afirmación: “están pagadas para saber desde lo público, qué pasa en lo privado”. Esta autora analiza un ejemplo paradigmático:

Los tribunales de menores, cuyo objetivo explícito es velar porque éstos estén amparados (...) entre las obligaciones del servicio social figuran hacer informes ambientales y controles periódicos de los casos que llegan al tribunal. Paralelamente es obvio que no existen condiciones ni medios que permitan, una

⁸⁶ La vigilancia de los menores constituyó el espíritu de la ley Agote, en su art 9 describía que los menores cuya situación se haya dispuesto quedan bajo la vigilancia del Consejo Nacional del Menor, o del Ministerio Público de Menores, según corresponda, quienes deberán controlar la acción de sus respectivos tutores o guardadores, e inspeccionarán, por lo menos cada mes, los establecimientos privados o públicos respectivos, por medio de sus visitadores, asistentes, inspectores o miembros integrantes, atenderán la reclamación de los menores y pondrán en conocimiento al juez lo que juzgue conveniente para mayor beneficio del asistido. Art. 9 Ley N° 10903 de Patronato de Menores.

vez diagnosticado y comprobado el desamparo, paliar la situación. Sin embargo, el Tribunal dispone de recursos coercitivos: la internación de menores, la suspensión de la patria potestad para ser entregados los menores a familias tutelares (1989: 42).

Observamos que estos elementos están considerados en el reglamento sancionado, siendo el control una función sobresaliente para las tareas asignadas a las asistentes sociales. En su obra, Grassi fue estudiando los objetivos impuestos a la asistencia social dirigidos a la “moralización, la corrección y vigilancia” de todos aquellos sectores sociales cuya condición sea vista como germen de delito. De esta manera, reafirmaba que las funciones de “proteger, dirigir, educar, depurar a los demás” exigían el “espíritu de sacrificio” y del “buen sentido” para poder ser un “auxiliar modesto” en la aplicación de las leyes. La autora concluye:

El cumplimiento de las funciones de control de la vida cotidiana hizo necesario el reclutamiento de mujeres para su ejercicio, en tanto que éstas quedan –en el imaginario social- fuera del conocimiento y libres de deudas acerca de sus “buenas intenciones”. El conocimiento y la intencionalidad eran patrimonio masculino (los médicos, los abogados, los encargados de dictar políticas), pero éstos no llegaban a la gente sino por medio de “generosas mujeres” (1989: 102).

Reafirmando la idea de control social asignada a la profesión por parte de los contratantes, Iamamoto (1998) señala que la legitimidad del asistente social surge no tanto por su carácter técnico-específico, sino por su función política, de cuño “educativo”, “moralizador” y “disciplinador”.

A inicios de la década del '70, la profesión ya tenía asignado, además del reglamento de asistente sociales, un marco regulatorio que dejaba en claro que las profesionales debían subordinarse a leyes más amplias, como la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Reglamento de la Justicia de la Provincia. Esto muestra claramente lo que Montaña (2000) reafirma cuando dice que el Estado resulta la fuente privilegiada para el asistente social, cuya funcionalidad se expresa en la ejecución terminal de las políticas, desempeñándose en distintos organismos y como consecuencia: “el asistente social se convierte por vía de regla en un funcionario público regido, como el resto por normas burocráticas y subordinado jerárquicamente según escalafones políticos institucionales y no necesariamente técnicos políticos” (Montaña, 2000: 94).

Es importante señalar que las primeras asistentes sociales mostraban la necesidad de contar con la Ley de ejercicio profesional en la década de los '70, pero el proceso fue interrumpido por la dictadura cívico-militar hasta la entrada al período democrático en 1983.

Además del reglamento de funciones analizado, observamos que se fue consolidando un espacio particular representado por la Defensoría de Menores, Pobres, Incapaces y Ausentes.

En suma, queremos subrayar cómo la institución fue configurando y determinando la teleología para el desempeño de las asistentes sociales, definiendo funcional y orgánicamente su dependencia e imprimiendo funciones de control de la vida cotidiana sobre los sectores que demandan el servicio de justicia.

Es necesario resaltar que la génesis de la profesión es un proceso que se desenvuelve de manera más amplia, ya que paralelamente a la inserción en el espacio judicial tiene su entrada en otros organismos que comienzan a demandar⁸⁷ la formación profesional en el ámbito regional con la apertura de la Escuela Superior de Servicio Social, en la ciudad de General Roca hacia el año 1963.

2.3. El problema de la “Minoridad” en Neuquén y sus nexos socio históricos

En la década del '60, la infancia se constituyó en uno de los problemas más graves del escenario provincial. Recordemos que, entre los indicadores más relevantes, los índices de mortalidad infantil ascendían al 118 por mil. La mortalidad impactaba mayoritariamente en los recién nacidos y el primer año de vida, y los problemas de desnutrición y analfabetismo conformaban el cuadro de degradación de las condiciones sociales del pasado territorialiano. Por este motivo, las políticas provinciales en relación a la infancia fueron comandadas básicamente por salud, tomando el modelo nacional que focalizó la intervención en el binomio madre e hijo y preservando un horizonte transversal, accionando desde diversas instituciones.

Por su parte, el polo jurídico asignó a la minoridad un tratamiento históricamente autónomo de lo que más tarde se denominó asuntos de familia⁸⁸. Es decir, el tratamiento

⁸⁷ La formación profesional del Instituto Superior de General Roca recibió innumerables demandas de organismos del Estado, instituciones y asociaciones civiles, por lo que la intervención profesional estuvo referida a relevamientos organizativos de ayudas frente a las inundaciones de marzo de 1966; planes de organización de la Escuela Agrícola para Jóvenes, del Club del Lustrabotas; del Consejo Nacional del Desarrollo (CONADE) para censar las instituciones de bienestar existentes; del Municipio de la Ciudad de General Roca sobre la solicitud del plan de organización del Servicio Social Municipal, de los concursos respectivos y de guarderías; del Centro de Profesores de General Roca con la demanda de estudios de los fundamentos para la creación del Servicio Social Escolar; de los Centros de Salud para ampliaciones edilicias y difusión de acciones de salud en la comunidad; de los Tribunales Civiles con la intervención por pensiones y situaciones de viviendas; la demanda del plan de organización de la Liga de Lucha contra el Cáncer (LALCEC), entre otros. Hasta 1970 continuaron con intensidad las demandas estatales e institucionales a la formación profesional del Trabajo Social (Mansilla, 2015).

⁸⁸ Los asuntos de familia engloban: Autorización para contraer matrimonio y oposición a su celebración; inexistencia y nulidad del matrimonio; divorcio y separación personal; disolución de la sociedad conyugal sin

tutelar/asistencial y correccional de menores se implementó por lo dispuesto en la Ley N° 10903 a través de la Justicia Civil y Penal en concurrencia con el Ministerio Público bajo la figura del Defensor de Menores⁸⁹.

Es conveniente subrayar que, en ese momento fundacional y como consecuencia de la inexistencia de normas provinciales, la base legal se conformaba con el Código Civil y Penal y las legislaciones nacionales que lo modificaron, entre ellas, la Ley 10903 de Patronato, la Ley 14393 de Régimen de Menores y Bien de Familia. No obstante, era imperativo para la aplicación de las leyes sancionar los códigos de procedimientos provinciales. Esta situación fue considerada por uno de los miembros del Tribunal, el Vocal Passagno⁹⁰, durante los primeros años del organismo, quien presentó un marco de sugerencias al respecto que ponía de relieve no solo las condiciones materiales objetivas del contexto local sino el procedimiento jurídico administrativo que guardaba relación con el esquema del “complejo tutelar”.

(...) en cuanto al Régimen de las informaciones de menores considerando que la ley 14394⁹¹ requería diversos informes respecto de los menores que son parte como autores o víctimas en hechos delictuosos. Entre ellas, por ejemplo, la prevista en el art. 1 y muy especialmente en el art. 4 dado que ésta presenta como determinante para la graduación de la sentencia y la forma de la misma. Que ante la carencia de establecimientos adecuados, y por tanto la imposibilidad de lograr un tratamiento apropiado, como así mismo un informe sobre los resultados de estas medidas y no existiendo los organismos destinados a cumplir tales diligencias, se permite sugerir, que por ahora, y en tanto se regularice tal situación, se instruya a los señores jueces para que, en los que en la ley aludida reclame un informe, se proceda de la siguiente manera: a) se recabe un informe

divorcio; liquidación y participación de la sociedad conyugal; reclamación e impugnación de la filiación; adopción, su nulidad y revocación; privación, suspensión y restitución de la patria potestad; tenencia de menores y régimen de visitas; declaración de incapacidad, inhabilitación y rehabilitación; designación y remoción de tutor y todo lo referente a la tutela; otorgamiento de la guarda de menores; alimentos entre cónyuges, o derivados de la patria potestad o del parentesco; todas las demás cuestiones referentes al nombre, estado civil y capacidad de las personas, insanias, inhabilitaciones (Nicolini, 2011).

⁸⁹ Art. 47 de la Ley N° 17 (1958): La defensoría de Menores debe intervenir como parte legítima y esencial en todos los asuntos civiles y comerciales, de jurisdicción contenciosa o voluntaria, donde hubiere menores o incapaces que demandaren o fueren demandados en su persona o bienes. Además, tomar las medidas necesarias para que se provea de tutores o curadores a los menores e incapaces. También, fiscalizar las conductas de los representantes legales de los menores e incapaces sobre la conservación de los bienes de éstos y evacuar conductas jurídicas que le efectúen las personas carentes de recursos y patrocinar a los declarados pobres de solemnidad en toda clase de asuntos, ejercer la representación de los ausentes conforme a las leyes. Ante la Justicia Penal, debía asumir la defensa de los imputados que no hayan designado defensor, patrocinar a los pobres de solemnidad en las denuncias que deban promover ante la jurisdicción criminal y asistir a las visitas de cárceles e informar a sus defendidos sobre el estado de las causas.

⁹⁰ El Dr. Passagno y Dr. Raúl Tauceda tenían encomendado la confección de los anteproyectos del Código de Minoridad y el Código de Faltas de la Patagonia. Eran integrantes de la Comisión de Estudios Jurisdiccionales para la tarea mencionada, dada la ausencia de legislación provincial en Neuquén.

⁹¹ Régimen de Menores y Bien de Familia, Ley Nacional (1954).

médico completo, incluso psíquico y psiquiátrico del menor, mediante la colaboración de los médicos oficiales de la localidad y de los forenses, en donde los mismos se encuentren capacitados en tales especialidades, o de peritos médicos “ad hoc”, en donde no existan los respectivos médicos oficiales.- b) se recabe un informe pedagógico de dos maestros o profesor del menor en cuestión.- c) se recabe un informe ambiental, de la familia del menor, de éste, y del lugar de su domicilio, mediante la colaboración de la policía de la localidad, y, en cuanto fuera posible de un visitador o asistente social.- Todo ello sin perjuicio del informe determinado por el art. 261 in fine del Código procesal, modificado por ley 11.117, cuyo cumplimiento, en los delitos de que hace referencia el mismo, se debe encarecer, asimismo, en forma general, y no solo en el caso de menores de edad (...). La información que alude esta reglamentación provisoria, deberá constar en un cuadernillo especial, que tramitará como incidente, pero que se agregará a los autos antes de dictar sentencia o fallo definitivo. SE RESUELVE: Hacer lugar a las mismas, recomendando a todas las dependencias su cumplimiento (...)

Acuerdo N° 384 Libro N° 5 (1965).

La participación de la Psiquiatría, Psicología y el Trabajo Social en el ámbito judicial fueron estudiadas por Donzelot, señalando que la inclusión del Trabajo Social en el aparato judicial se remonta a la misma época en que irrumpe el saber psiquiátrico en ese ámbito, hacia finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Coincide con el momento en que se pretendía frenar, a través de una tarea educativa, la llegada a lo judicial de niños comprendidos en la situación irregular⁹² (Nicolini, 2011). Hay que mencionar que el proceso a nivel nacional de la inclusión de la profesión en los Tribunales de Menores aparece como uno de los nexos identificados en la “cuestión social”, justicia y Trabajo Social del Capítulo III.

Oliva (2007), al tratar el ingreso de la profesión a las instituciones del Poder Judicial, analiza que la función educativa-reproductora convivió y convive hasta nuestros días con funciones controladoras asociadas a la llamada protección de la infancia. Esto queda de manifiesto en las indicaciones del tratamiento procesal antes mencionado: “un informe ambiental, de la familia, del menor, de éste, y del lugar de su domicilio mediante la colaboración de la policía de la localidad, y, en cuanto fuera posible de un visitador⁹³ o asistente social”.

Dada la relevancia que la función controladora históricamente ha mantenido en el espacio socio ocupacional, recuperamos los estudios de Donzelot acerca del rol profesional en la red

⁹² Se consideraba en esta situación a niños que se encontraran en peligro material o moral.

⁹³ Las visitadoras diplomadas constituyeron el inicio de la formación profesional. A principios del siglo XX, en Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad de Buenos Aires, más precisamente en 1920, se incluyeron en estos cursos nociones del Servicio Social, de forma posterior a la reforma universitaria de 1918, en el marco de movimientos antielitistas dentro de la universidad pública (Oliva, 2007: 72).

administrativa y disciplinaria del Estado, para destacar cómo opera su intervención a través de la generalización de una técnica, el informe social y sus reglas que contienen un mínimo de coerción y un máximo de información verificada:

Primera Regla: *el acercamiento circular a la familia*, antes de entrar en contacto con la familia que debe ser vigilada, asistida o protegida, es preciso recolectar informaciones disponibles en las administraciones de asistencia y vigilancia. Tras lo el encuestador puede concertar un primer encuentro con el maestro (...) su testimonio tiene valor de primer orden, está bien informado y siempre es imparcial, ve a los niños todos los días, está al corriente de todo lo que le concierne, salud, modales, educación que recibe, cuidados, vigilancia de que es objeto. Segunda regla: *el interrogatorio separado y contradictorio*, “siempre es preferible que el visitador no convoque a su cliente en su casa, sino que vaya a su domicilio y se presente de improviso”. Este sigue siendo el ABC de todo asistente social (...) Tercera regla: *la verificación del modo familiar*, la conversación con la familia, más allá de lo instructiva que puede resultar, ante todo debe ser agradable para el encuestador y (y para el encuestado: “es la parte más interesante de sus funciones”). Debe conversar y hacer conversar lo más posible (...) “Mientras conversa y toma algunas notas, el visitante mira a su alrededor, examina la vivienda, su disposición, su aspecto, las promiscuidades que impone, las condiciones de higiene en las cuales viven sus habitantes. Hará un inventario del mobiliario, de los instrumentos, o de las ropas que vea entorno de sí”. No está mal visto que destape algunas ollas, examine las alacenas, la ropa de cama, y de ser necesario tome algunas fotos elocuentes (Donzelot, 2008: 119).

Este extracto constituye un nexo histórico ineludible a la hora de identificar las funciones asignadas al Trabajo Social en la justicia, no solo porque representa una mediación central para comprender y ubicar históricamente la finalidad de control que ejerció la profesión a través de distintas modalidades en el espacio socio ocupacional, sino porque introduce el procedimiento del “complejo tutelar” en el plano local para el tratamiento penal de la infancia. Se pone en evidencia la necesidad de otras profesiones, además del abogado, generando las condiciones para lo que más tarde sería la entrada del Trabajo Social, la Psiquiatría y la Psicología.

Junto con el cumplimiento de las obligaciones propias de los Defensores en la intervención jurídica como representantes de menores, encontramos diversas intervenciones⁹⁴ vinculadas a tareas de asesoramiento y participación en espacios de tratamiento de la infancia con otros organismos externos al Poder Judicial. Entre ellas, recuperamos la participación del

⁹⁴ Encontramos que los Defensores de Neuquén y Zapala tenían participación en Conferencias Nacionales y Regionales acerca de la infancia durante los primeros años de constitución del Poder Judicial.

Dr. Pessagno en el *VII Congreso de la Asociación Internacional de Jueces de Menores*⁹⁵, desarrollado en París en 1966. Este magistrado era miembro de la Asociación de Jueces de Menores desde el año 1954 y había sido invitado especialmente a concurrir a la Asamblea. El asistente presenta un extenso informe⁹⁶ acerca de su participación en el Congreso, de las actividades realizadas, entre ellas, las visitas realizadas a algunos centros de formación e investigación destacando un aspecto central del debate internacional que perfilaba un nuevo horizonte para la legislación de “menores”:

Durante las sesiones se pudo advertir el claro giro que el consenso general ha venido experimentando en los últimos años, reforzando el criterio jurídico y la formación jurídica del magistrado en contra de la anterior tendencia a darle más características de pedagogo, sociólogo o psicólogo. Hay casi unanimidad en el sentido de que la jurisdicción del Juez de Menores debe abarcar otros asuntos ajenos al hacer ilícito o el peligro moral y material, y comprendiendo problemas de familias en general.- Las más recientes legislaciones ponen en evidencia tal inclinación. Igualmente se acepta que las medidas de disposición y aún las penales pueden ser cambiadas según aconseje la experiencia y el resultado que se vaya logrando en la reeducación del menor. La internación con carácter más o menos prolongado es considerado un remedio extremo, y en todo caso, en lo posible se procura ampliar el ámbito de libertad vigilada, la colocación de familia y el tratamiento ambulatorio.- La instrucción profesional y la capacitación al menor para sustraerse de su anterior medio, son aconsejadas muy enfáticamente.- Acuerdo N° 440 Libro N° 6 (1966).

Sin dudas el debate reflejaba avances en la tentativa de apartarse de la concepción penal de la infancia y, complementariamente, ampliar la intervención a los problemas de las familias en general sobre el sustrato del *peligro moral y material*. También, informaba acerca del significativo consenso internacional que se iba alcanzado en las discusiones, debates y propuestas acerca de la alternativa respecto de un derecho de menores independiente⁹⁷ de la

⁹⁵ Mediante el acuerdo N° 440 Pto XI Libro N° 6, se aprueba la participación del Dr. Pessagno en el VII Congreso de la Asociación Internacional de Jueces de Menores

⁹⁶ Indicaba que había sido organizado por la Asociación de Jueces de Menores de Francia, integrante de la Asociación Internacional de Jueces de Menores, que participaron alrededor de quinientos asistentes, entre ellos, funcionarios judiciales y delegados de congreso. Al mismo tiempo, destacaba entre los temas abordados en distintas comisiones como: “*Fundamentos, límites y formas de la intervención judicial de los Magistrados de Menores*”, cuyo miembro informante fue un Juez de Menores de Bruselas; “*Las medidas educativas, y las sanciones penales, medios existentes para aplicarlas y la elección de la medida*”, cuyo miembro informante era encargado de las investigaciones del Instituto de Ciencias Jurídicas de la Academia de Ciencias de Hungría; y “*Resultados obtenidos y reformas posibles*”, cuyo miembro informante era de la Corte Minoril del Distrito Columbia, Washington, Estados Unidos de América del Norte.

⁹⁷ (...) por cierto la idea de crear un derecho “minoril” autónomo, algo así como lo que puede haber significado en su momento, la autonomía del derecho aeronáutico del comercial, o del derecho laboral respecto de este mismo, del civil en general (...) ha estado omnipresente en todos los debates.- El que suscribe propició y obtuvo un voto

esfera penal y algunas facetas del fuero civil. La preocupación de la infancia y su regulación jurídica debe considerarse a la luz de la expansión capitalista sobre diversas regiones de América Latina, dada la necesaria y complementaria función del Estado en los procesos macro económicos.

Al mismo tiempo que la temática concitaba la atención de los distintos magistrados y funcionarios en congresos y reuniones internacionales, nacionales, regionales y locales, las condiciones materiales se imponían para llevar adelante las indicaciones de la Ley. Tal como ya mencionamos, la realidad de Neuquén en la década del '60 se caracterizaba por las condiciones de extrema pobreza y la integración del Territorio Nacional al aparato productivo que implicó transformaciones radicales en términos socio económicos, culturales y políticos. Entre ellos, podemos observar un notable mejoramiento de los índices de salud, al tiempo que las políticas de protección asistencial estuvieron marcadas por una persistente precariedad durante el período estudiado (1960-1975). En la revisión documental encontramos diversos acuerdos que expresan reiteradamente los problemas acerca de la minoridad. Por ejemplo:

II DEFENSORIA DE 1era. INSTANCIA DE NEUQUEN –s/SOLICITUD INTERNACION MENORES.- VISTA: La nota elevada por la señorita Defensoría de 1era. Instancia de Neuquén- Expediente N° 276-f° 61, en la que solicita se contemple la solución al problema planteado por la señora Presidenta del “Hogar del Niño”, respecto de tres niños internados en dichos establecimientos, que conforme a los certificados obrantes, son deficientes mentales, con diagnóstico de oligofrenia en distintos grados, Y CONSIDERANDO: Que el problema traído a este Tribunal Superior escapa a las posibilidades del mismo para solucionarlo dentro de la esfera de sus atribuciones, como así también se ha resuelto en el caso de internación de menores (Ver Acuerdos N° 372, 393 Y 404), pero constituye un motivo de incuestionable preocupación de quienes han originado esta cuestión por las incidencias que el mismo tiene en el “Hogar del Niño” en donde se encuentran actualmente los menores citados, quienes necesitan de una enseñanza diferenciada, perturbando mientras tanto la labor de la formación de los otros niños que están compartiendo

favorable en el sentido de la autonomía e identidad particular del Derecho Minoril, lo que conduce, automáticamente, a la independencia de este problema tanto del Derecho Penal, que es aspiración de muy antigua data como de algunas facetas del mismo Derecho Civil y hace posible la ampliación del Juez de Menores en forma que se viene propiciando desde hace tiempo pero que no había encontrado eco de manera tan decisiva como en este congreso.- Al cierre de las sesiones, y a propuesta de los delegados de Israel, Bélgica, Holanda, Alemania, España e Italia, el Vocal que suscribe resultó ser reelecto por el período 1966/1970 como vicepresidente de la Asociación Internacional de Jueces de Menores, honor que acepto como argentino y como integrante de este Tribunal Superior y que importa la misión de procurar ir aglutinando a los jueces argentinos de la especialidad y a los de las demás naciones latinoamericanas para incorporarlos a la asociación (...)

Acuerdo N° 449 (1966) Libro N° 6.

el internado con ellos, y este Tribunal Superior se hace eco de la necesidad de solucionar rápidamente este agudo problema, por ello, SE RESUELVE: 1°)- Dirigirse al Poder Ejecutivo de la Provincia poniendo en conocimiento del mismo la situación a que se hace referencia precedentemente, solicitando la pronta solución al problema planteado, remitiendo las actuaciones producidas en el expediente (...)- Hacer conocer esta resolución a la señora Defensora de 1era. Instancia de Neuquén y por su intermedio a la señora Presidenta del “Hogar del Niño”.-

Acuerdo N° 406 Libro N° 6 (1965).

El Poder Judicial, a través del Defensor de Menores, debía ejercer la fiscalización de los niños entregados en guardas en familias o establecimiento públicos. De este modo, en la década del '70 eran recurrentes los informes de Defensores de Menores⁹⁸ que daban cuenta de los problemas acerca de la infancia, entre ellos, las irregularidades en los hogares vigentes, como el caso de Filii Dei hacia 1973.

Ese mismo año se promulgó la Ley Provincial N° 758 que brindaba un marco normativo provincial para la infancia a través del Decálogo de Derechos de los Menores⁹⁹. En las consideraciones particulares del mencionado proyecto se ponía énfasis en la necesaria difusión que debía darse al Decálogo de manera que llegara a amplios sectores sociales para su concientización y, de este modo, permitir la elaboración definitiva de la ley. El mencionado decálogo contenía once artículos y se basaba fundamentalmente en la idea de que los menores tenían derecho a la protección integral y efectiva, debiendo primar el interés superior de los mismos, remarcando que este enunciado sería la base y el fundamento de las medidas.

Entre los principales postulados consideraba que los menores tenían derecho desde la concepción hasta la mayoría de edad, imponiendo al Estado la responsabilidad de asegurar los medios y condiciones para mejorar el desarrollo físico, intelectual y moral, vigilando el cumplimiento de las obligaciones de las personas físicas y jurídicas. Marcaba el derecho a ser protegidos de todo tipo de violencia, negligencia explotación o trata, y postulaba el derecho a la educación, a la protección contra el trabajo, el derecho al juego, a la recreación, a la alimentación, vivienda y asistencia sanitaria. Reconocía los derechos para los menores física o intelectualmente deficientes, estipulando un tratamiento especial. Por otro lado, consideraba el derecho a juzgamiento por tribunales especiales, señalando el derecho a que no se los aparte de

⁹⁸Los límites estatales para atender la problemática de la niñez eran reflejados periódicamente en distintos acuerdos por ejemplo N° 1181 Año 1974.

⁹⁹Proyecto N° 1185, Expediente D 24/73.

su familia sino en casos justificados por resolución judicial motivada, exhortando a los poderes públicos a subvenir las carencias que los afectaran. Un cuidado especial y medidas particulares se adoptarían con referencia a menores sin familia, que en lo posible serían ubicados en medios sustitutos. Por último, aludía a que los menores tendrían prioridad en los casos que se requirieran ayuda o socorro, estableciendo el derecho a ser protegidos contra toda discriminación racial, social o religiosa.

Entre los fundamentos de la ley¹⁰⁰ se delineaba la estructuración e integración de los organismos jurisdiccionales, como el Poder judicial, y administrativos como el Poder Ejecutivo, para dar respuesta a la cuestión de la infancia. Así, con el Decálogo de Derechos de los Menores se montaron las condiciones jurídicas, administrativas y asistenciales en la órbita provincial, representando un avance en materia de exigibilidad. Uno de los organismos que ejercería la competencia ejecutiva era la Subsecretaría del Menor y la Familia a través de distintas modalidades¹⁰¹ de contención asistencial y material de la infancia.

De este modo, fueron robustecidas las estrategias de atención habilitando siete hogares destinados para niños *en situación de abandono o riesgo*, existiendo además un hogar para niños adolescentes con deficiencia mental. El relevamiento de Niños en Riesgo realizado por la Dirección Nacional del Menor y la Familia informaba que las políticas sugerían una internación breve con miras a la reubicación o reintegración familiar, o la inclusión en programas alternativos a la internación, trabajando en forma integrada entre la subsecretaría y la órbita judicial. Por otra parte, se pusieron en marcha las Unidades de Atención Familiar, destinadas a brindar un servicio socio educativo integral a niños de cuarenta y cinco días a cuatro años para aquellas familias que, por diversas circunstancias, no contaran con recursos para garantizar una atención adecuada.

No obstante, los reclamos continuaban. Así lo muestra una respuesta del Poder Judicial argumentando la gravedad del problema ante la solicitud de la Honorable Legislatura¹⁰² que

¹⁰⁰ El Bloque del Movimiento Popular Neuquino consideró que era necesaria la aprobación de este Decálogo, como el enunciado fundamental de los derechos del niño, único privilegiado de nuestra Patria, según los principios de la doctrina justicialista, para que desde él, se pudiera llegar a la estructuración e integración de los Organismos jurisdiccionales y administrativos de la comunidad, y así lograr que los menores tuvieran una infancia feliz y hacer de éste un individuo, y así mismo, a la comunidad integral. Ley N° 758 (1973).

¹⁰¹ Como Hogares de Menores, Unidades de Atención Familiar y Pequeños Hogares, este último se iniciaría a partir de 1977. Menores en Riesgo, Proyecto Piloto, Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales (1994).

¹⁰² Resolución N° 350, año 1974, Legislatura Provincial de Neuquén.

exigía tanto al Poder Ejecutivo como al Judicial dar cabal cumplimiento a los principios consagrados en la Ley N° 758, el Decálogo del Derecho del Menor. Más allá de reseñar la independencia de poderes, el Tribunal Superior de Justicia dejaba claro el escenario institucional en relación a la problemática de minoridad:

(...) SE RESUELVE: 1) Hacer saber a la Honorable Legislatura que se ha tomado debida nota de la Resolución 350, a sus efectos, significándole que los Ministerios Públicos de este Poder Judicial, cumplen su cometido vinculado con la protección del menor en la mejor forma posible, en función de los precarios medios de que actualmente se disponen, destacándose que esta labor será tanto más eficiente a medida que la Provincia cuente con los organismos adecuados para la internación y tratamiento de los menores, cuya creación, organización y sostenimiento, escapa a las posibilidades del Poder Judicial. 2) Poner en su conocimiento los informes producidos por la Señora Defensora (...)
Acuerdo N°1210 Libro N° 15 (1975).

Definitivamente, la situación de la infancia presentó una trayectoria histórica de gravedad. Si bien observamos que el Decálogo de Menores y los programas mencionados representaron un avance, paralela y recurrentemente hacia el año 1975 se manifestaban diversos reclamos por parte de los Defensores de Menores referidos a la creación, organización y sostenimiento de la política de la infancia.

2.4. La apertura del registro de adoptantes: una nueva atribución del Servicio Social

La primera legislación respecto del instituto de adopción se produce recién en el año 1948, tras las consecuencias del terremoto de San Juan sucedido en 1944 que dejó numerosos niños huérfanos (Rodríguez y Tabak, s.f). Si bien, este hecho extraordinario habría precipitado la sanción de la Ley N° 13542, los debates y proyectos en torno al tema existían desde los años '30, época en que la práctica adoptiva era tratada por instituciones privadas o públicas como la Casa de los Expósitos y la Sociedad de Beneficencia.

Con los primeros Congresos Nacionales de la *Infancia abandonada y delincuente* celebrados durante los años 1933 y 1943, donde participaban jueces, abogados, policías, asistentes sociales y psiquiatras que trabajaban con niños, se promueven iniciativas tendientes a mejorar el sistema jurídico-normativo, aprobando años más tarde la primera Ley de adopción. La misma tuvo vigencia hasta el año 1971, cuando con el golpe cívico militar se modifica la ley

flexibilizando¹⁰³ el instituto adoptivo, siempre en el marco de la matriz tutelar vinculada a la peligrosidad social de la Ley Agote.

Mientras tanto en Neuquén asistíamos a la conformación del aparato del Estado. Como señalamos anteriormente, la provincia no contó con los códigos procesales hasta el año 1975. Esto implicó la necesidad de generar alternativas procesales para ejecutar las leyes nacionales siendo éste el marco donde la Defensora de Menores presenta la propuesta haciendo referencia a la necesidad de dar respuesta a la niñez abandonada en el hospital local:

En la ciudad de Neuquén, Capital de la Provincia del mismo nombre, (...) se reúne en acuerdo Extraordinario el Tribunal Superior de Justicia (...) en el siguiente asunto: DEFENSORIA OFICIAL- s/PROYECTO REGISTRO DE ADOPTANTES.- VISTO: El expediente N 1116, folio 76, año 1973, Y CONSIDERANDO: Los votos formulados por los señores Vocales que a continuación se transcriben, el Dr. Beningo F. Fernández, dijo: 1. La señora Defensora Oficial de Primera Instancia hace conocer la conveniencia de llevar en la Defensoría a su cargo un Registro de Adoptantes, como una forma de protección a los recién nacidos abandonados en el Servicio de Pediatría del Hospital Local.- 2.- Sobre el particular, estimo que no existen reparos legales que se opongan a la materialización de la aludida iniciativa por lo que puede autorizarse la misma a cuyo efecto y conforme lo advierte el Sr. Defensor ante el Cuerpo, en su oportunidad habría que dar la pertinente intervención a los organismos competentes del Poder Ejecutivo Provincial. Los Doctores OMAR SOSA LUENGO, CARLOS M. ROSSO, MARCO CESAR DAVEL Y JOSE ANGEL REGUERO, dijeron: Que adhieren al voto del señor Vocal preopinante, por compartir en un todo con lo expuesto por el mismo.- De lo que surge del presente Acuerdo, de conformidad Fiscal y por unanimidad, SE RESUELVE: 1)- Autorizar a la Defensoría de Pobres, Menores, Incapaces y Ausentes de Primera Instancia de la ciudad de Neuquén, a organizar en su dependencia, un Registro de interesados en la adopción de menores, a los efectos previstos en el Oficio N 223 de fecha 17 de octubre próximo pasado.- 2) Hacer saber al Poder Ejecutivo Provincial la creación de este Registro a fin de coordinar la acción conjunta pertinente.- Con lo que se dio por finalizado el acto, previa lectura (...)

Acuerdo N° 1051 Libro N° 13 (1973).

¹⁰³ Hacia el año 1971, tras el golpe militar de Onganía, se sanciona el decreto Ley N° 19134 (1971) cuyos principales aspectos serían: dejar sin efecto la ley anterior, acelerar los procesos de adopción, eliminar impedimentos y restricciones hacia el adoptante y el adoptado, consagrar la adopción plena (ruptura de los vínculos con la familia de origen irrevocable,) sin la obligación del juez de citar a los padres al juicio de adopción bajo los supuestos del abandono moral y material y permitir la entrega de niños por escritura pública, disminuir el número de años del matrimonio, modificar la edad mínima del adoptante, posibilitar la adopción de más de un niño, otorgar la adopción aun habiendo descendencia, reducir el plazo de guarda, aceptar adopciones múltiples. Ese mismo año se sanciona el decreto Ley N° 19.212 con el objeto de: realizar una amnistía a los trámites de adopción inscriptos de modo fraudulento siempre que no se hubiera obrando en los hechos con fines de lucro o con el propósito de causar perjuicio. La dictadura controlaba el aparato del Estado disponía y generaba las condiciones jurídicas, allanando y legitimando la apropiación de niños, lo que tendría una historia sin precedentes a partir del golpe de 1976.

Si bien adelantamos que uno de los límites en relación a las fuentes consultadas fue la imposibilidad de acceder a los expedientes que oficiaban de fundamentos para las resoluciones del Tribunal, es verificable que la propuesta de la Defensora se basa en la necesidad de *dar protección a los niños recién abandonados en el servicio de Pediatría del Hospital Local*¹⁰⁴. A lo largo de los capítulos abordamos la problemática de la infancia donde pudimos reflejar un escenario de desprotección histórica respecto de los niños de las familias trabajadoras. Es evidente que la propuesta del registro de adoptantes constituye una mediación para resolver el problema de la infancia que surge paralelamente, con otra tentativa jurídica: el Decálogo de los Derechos de los Menores¹⁰⁵. Finalmente, en marzo de 1974 se define formal y públicamente que dicho Registro se organizaría bajo la órbita del Poder Judicial de la Provincia:

(...) XII- REGISTRO DE ADOPTANTES s/DIFUSION CREACION.- VISTO Y CONSIDERANDO: La comunicación cursada por la Señora Defensora Oficial de Primera Instancia, consultando si la autorización acordada por Acuerdo N 1051/73, para la creación del Registro de Adoptantes, comprende efectuar publicidad acerca de su habilitación, para conocimiento público, por lo que de conformidad Fiscal, SE RESUELVE: Autorizar a la Señora Defensora Oficial de Primera Instancia ante los Juzgados de la Jurisdicción de Neuquén, a efectos de la difusión necesaria para llevar a conocimiento público la creación y funcionamiento del Registro de Adoptantes.- Notifíquese y cúmplase.- Acuerdo N° 1072 (1974).

De este modo, el registro comienza a configurarse como un ámbito de intervención del Servicio Social. Al respecto, un fragmento de la entrevista a la Lic. Alicia Godoy da cuenta de los momentos iniciales:

(...) nosotras abrimos el registro de adoptantes en la defensoría, la adopción era regulada por la ley nacional... desde el Servicio Social inscribimos a los adultos, hacíamos un orden de mérito y después hacíamos las entrevistas a los postulante. La organización fue una propuesta del Servicio Social,(...) simplemente lo inscribíamos, íbamos en ese orden para entregar a los niños a medida que había información de abandono del hospital se llamaba, era una inscripción espontánea y se establecía un orden de mérito espontáneo, hacíamos las entrevistas y también íbamos registrando a los postulantes, yo creo que la única formalidad era que lo abría el defensor, la doctora Ingelmo nos avalaba las propuestas que hacíamos en la defensoría (...) En el Ministerio de Bienestar Social había mucha formación (...) no había en Neuquén hogares donde fueran niños huérfanos, el ministerio nos avisaba (...) nosotras entrevistábamos a la mamá, si no era posible la madre firmaba el consentimiento (...) el hospital comunicaba el abandono y ahí

¹⁰⁴ No se registran datos oficiales acerca del abandono de niños de esa época en el Hospital Castro Rendón, según lo informado por el actual Director Dr. Adrián Lamel.

¹⁰⁵ Ley Provincial N° 758, Año 1973.

ingresábamos nosotras (...) era todo muy cercano (...) los chicos buscaban más tarde la identidad, eso lo resolvían los padres, en general le decían (...) indicadores para evaluar, siempre se hacía entrevistas familiares, indagábamos las motivación, la mayoría no podía tener hijos, también solteras y las mujeres tenían que tener 40 años para adoptar eso decía la ley (...) En casos de maltrato no llegaban en forma directa, porque intervenían el Ministerio de Bienestar Social, eran los chicos que sacaban de sus familias y luego iban a hogares.

La ley establecía que las familias adoptantes *debían acreditar cualidades morales y medios de vida suficientes en el juicio adoptivo*. Este imperativo marcaba la necesidad de los informes sociales obligatorios para este proceso. Pudimos reconstruir que la profesión desarrollaba dos instancias de actuación diferenciadas: una, cuando se declaraba la situación de un niño en presunto abandono informado por el Servicio Social del hospital. Ante ello se recurría a la internación a realizar la entrevista con la madre respecto de los recién nacidos, evidenciándose una finalidad ligada a la obtención de un consentimiento formal y explícito por parte de la madre de entrega del niño. Por otra parte, se llevaba adelante la evaluación y selección de familias inscriptas en el registro. Sobre este aspecto se desprende una evaluación social genérica que aludía a los aspectos económicos, laborales, familiares y habitacionales, haciendo hincapié en las motivaciones para recibir a un niño en adopción.

Además, en el legajo de adoptantes se adjuntaba un informe expedido por un médico que daba cuenta del estado físico de los adoptantes y también un informe psicológico, ambas intervenciones eran realizadas por personal externo del Poder Judicial, dado que no era una competencia del médico del juzgado y la disciplina de psicología aún no había ingresado al espacio judicial. Las familias o parejas debían apelar a profesionales privados o bien demandarlos al hospital, quienes se encontraban en el marco de las obligaciones que establecía la carga pública. Otro elemento común eran cartas de recomendación de personas relevantes de la comunidad, lo que daba cuenta del lugar de las relaciones de poder social. Habría que mencionar que, si bien no ha sido cuantificado ni ha formado parte de un estudio específico, a partir de la intervención empírica se puede inferir que las mujeres protagonistas de este proceso pertenecían a la clase trabajadora en condiciones de pobreza.

3. Condiciones del ejercicio y funciones profesionales: reconstrucciones desde los relatos de las protagonistas

3.1. Nuevas Asistentes Sociales: sus historias personales y profesionales como síntesis de determinaciones más amplias (1970-1975)

A inicios de la década del '70, la profesión tenía una breve trayectoria y la institución había configurado su teleología, que se traducía en una demanda que el profesional debía desarrollar, mediante las funciones y atributos asignados. Como mencionamos anteriormente, la profesión no solo se fue consolidando en el espacio judicial sino también en diversos ámbitos de la región del Comahue. En este sentido, Mansilla (2015) señala que, particularmente, los años '70 representaron un sinnúmero de demandas para la naciente profesión, expresadas en la concreción de entrevistas, estudios, investigaciones y programas de intervención profesional, que se efectuaron para la organización del Servicio Social Hospitalario; la creación del Servicio Social de la Policía de Neuquén; el Plan Erradicación de Villas; el Servicio Provincial de Agua Potable y Saneamiento Rural (SPAR); la Lucha Antituberculosis en los barrios; los Organismos de Protección del Niño¹⁰⁶.

La profesión era demandada por diversos organismos y también para el Poder Judicial que comienza a convocar a nuevas Asistentes Sociales¹⁰⁷, a las que tuvimos la oportunidad de entrevistar y rescatar sus relatos individuales, recuperando una historia social que refleja y sintetiza determinaciones más amplias como consecuencia del movimiento y reestructuración de las fuerzas productivas en ese momento histórico. Avanzando en la reconstrucción analítica a partir de estas historias personales, en un primer momento analizaremos su inserción en el espacio de trabajo, considerando las condiciones materiales objetivas en las cuales se insertaron y relevando cuáles fueron los puntos de partida en el comienzo. Por otra parte, describiremos aspectos de su formación y trayectoria para considerar, en un segundo apartado, los modos de intervención de esos primeros años.

¹⁰⁶ Instituto Superior de Servicio Social de Río Negro, Memorias (1967, 1968).

¹⁰⁷ Previamente a las colegas entrevistadas, tuvieron una breve trayectoria: Norma Elena Dominici de Felauto, Graciela Oserovich y Monina Gadano Vidal.

Tal como desarrollamos, el reglamento de funciones brindó el marco regulatorio de la profesión, en el cual quedó consagrado la convocatoria a concurso¹⁰⁸ y se fue consolidando la presencia de la profesión en el espacio socio ocupacional para los años '70.

Entre las primeras asistentes sociales nos encontramos con Mónica Elis¹⁰⁹, graduada en la Universidad de Buenos Aires en el año 1960. Provenía de esa ciudad y se presentó al concurso convocado por la justicia. Al respecto nos decía:

Yo venía de Buenos Aires donde me había formado en la carrera de asistente social en la Universidad de Buenos Aires¹¹⁰ y en psicología social, en la Escuela de Enrique Pichón Riviere. Al llegar aquí, recién recibida, me presenté al concurso (...) el examen era largo tenía un caso complejo y otro más simple (...) había que identificar los marcos legales para intervenir (...) y exponer el tratamiento que desde el Servicio Social se podía brindar (...) era todo por hacer (...) uno trabajaba desde su formación, agregábamos al título inicial seminarios que ampliaban la visión del mundo y de la realidad, interactuando entre sí las distintas ciencias que intervienen, siempre me gustó más la psicología social, mi marco de referencia era Pichón Riviere, hice muchos cursos con él y después con Ana Quiroga, que fue su seguidora. Me encantaba porque lo vi muy cerca del Servicio Social, como una herramienta casi idéntica de intervención en una realidad concreta. Después fui leyendo otras cosas, como yo daba Servicio Social con grupos (...) Natalio Kisnerman fue profesor mío en la UBA y después lo nombraron Subsecretario de Asuntos Sociales de Río Negro, tenía mucho

¹⁰⁸ IV- ASISTENTES SOCIALES- s/ CONCURSO VISTO Y CONSIDERANDO: El informe producido por la mesa examinadora para el concurso de oposición y antecedentes para cubrir el cargo de Asistente Social en la Defensoría de Primera Instancia de Neuquén, por el que se da cuenta que, luego de proceder a la evaluación de las pruebas prácticas y teóricas rendidas por las dos concursantes inscriptas, acordaron por unanimidad calificarlas con la mención de Sobresalientes, aconsejando, en atención a los antecedentes profesionales, la designación de la Señora Norma Elena Dominici de Felauto en el cargo vacante y en atención a la proficuo labor que desempeña la Defensoría como Ministerio Pupilar, y la capacidad profesional puesta de manifiesto en las pruebas rendidas por la Asistente Social señorita Mónica Ellis, aconsejan también su contratación hasta tanto pueda incluirse un nuevo cargo en el presupuesto a elaborar para el año próximo.- Por todo ello, de conformidad Fiscal y por unanimidad, SE RESUELVE: Designar en el cargo de Asistente Social (oficial de 5ta.) de la Defensoría de Menores, Pobres, Incapaces y Ausentes de Primera Instancia de la Circunscripción de Neuquén, a la señora Norma Elena Dominici de Felauto, a partir del día 1 de marzo de 1970.- II.- Contratar, a partir de la misma fecha y hasta el 31 de diciembre de 1970, para desempeñar funciones en el mismo Ministerio, a la Asistente Social señorita Mónica Estela Ellis (...). Acuerdo N° 696 (1970).

IX- ASISTENTES SOCIALES- s/LLAMADO A CONCURSO DE ANTECEDENTES Y OPOSICIÓN.- VISTO Y CONSIDERANDO: La vacante de Asistente Social existente en la jurisdicción de Zapala y la necesidad de reforzar el cuerpo de Asistentes Sociales de la jurisdicción de esta ciudad capital, SE RESUELVE: 1º) Llamar a concurso de antecedentes y oposición para cubrir un cargo oficial de 5ª. (Asistente Social) con destino a la jurisdicción Zapala.- 2º)- Llamar a concurso de antecedentes y oposición para la cobertura de un cargo de Asistente Social, por contratación con destino a la Defensoría de Primera Instancia de esta ciudad con vigencia hasta el 31 de diciembre del año en curso.- 3º) Publíquese y hágase saber.- Acuerdo N° 725 (1970).

¹¹⁰ La Escuela de Asistentes Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales se estableció en el año 1946. A mediados de la década del '80, la Universidad de Buenos Aires creó la Facultad de Ciencias Sociales, y a partir de allí esta escuela funcionó como carrera de Trabajo Social (Oliva, 2007:88).

renombre internacional, daba clases en México, en España, era muy buen profesional, (...) Yo era docente en la Universidad, me vino a buscar, no me acuerdo (...) Me contactó porque necesitaban un ayudante (...) Entré ad honorem a la que era la Universidad Provincial del Neuquén¹¹¹.

Por su parte, Alicia Godoy se había graduado en la Escuela de Servicio Social de la provincia de San Juan. Su trayectoria se vinculaba al área de salud, trabajando con equipos interdisciplinarios que abordaban la temática de adopción. En su provincia de origen se había incorporado el Instituto de Adopción tras las consecuencias del terremoto de San Juan que dejó numerosos niños huérfanos (Rodríguez *et. al.*, s.f). Previo a su ingreso al Poder Judicial, Alicia se desempeñó en el Hospital Regional Castro Rendón de la ciudad de Neuquén. Así relataba su ingreso a ese Poder:

Cuando yo ingresé a la defensoría, había lugar para una sola asistente social, Mónica, tenía su oficina, la casa era pequeña así que yo habilité la cocina y esa fue mi primer oficina hasta que me mudé a la casa de calle Buenos Aires (...) No podía hacer las entrevistas en los espacio abiertos o con gente, era prioritario garantizar un espacio que preservara el secreto, la privacidad para la gente (...) Cuando yo me recibo, no era universitaria, era técnica, el primer título que otorgó la Escuela era visitadora y asistente social, después era solo asistente social y ya con la Universidad de San Juan surge la licenciatura (...) Lo comunitario era el más importante, hacíamos el grupo en la comunidad (...) se hacía un trabajo comunitario importante y dentro estaba el grupo y la familia, que llamábamos abordaje de caso (...) En los años '60 surge el grupo ECRO, yo era la representante de la revista en San Juan (...) Cuando llegue acá estaba Natalio Kisnerman, era lo más avanzado en Servicio Social (...) También tenía participación en el movimiento Focolar (...) Había empezado a ser ayudante en una cátedra en San Juan, y acá Ester Dengler, directora de la carrera, me dice: *hay unos concursos en la Universidad*, así que empecé en la cátedra de recursos comunitarios, ese año se nacionaliza la universidad (...)

Por último, Doris Oyola era de la provincia de La Rioja, recibida de asistente social migró a esta ciudad por razones laborales. Se había desempeñado en el área de educación. En relación a su ingreso al Poder Judicial, comentaba:

Yo me presenté a concurso de antecedentes y oposición en 1972, vino gente de Salta, de Córdoba, de todos lados, estaba abierto a todo el país (...) Estaba el gremio como veedor (...) Había dos vacantes, una para Neuquén y otra para Cutral Có, pero elegí Cutral Có porque mi marido trabajaba en el poder judicial e

¹¹¹ La creación de la Universidad Provincia de Neuquén se produjo en el año 1964 como parte de la estrategia del desarrollo motorizada por el Estado a fin de formar los cuadros técnicos e intelectuales necesarios, en el marco de la nueva división del trabajo producto de la expansión del capital. La Universidad se nacionalizó en el año 1972.

íbamos a la creación de los tribunales de Cutral Có, los juzgados de Primera Instancia en lo civil y penal (...) Yo estaba destinada a la defensoría civil y penal, no había nada (...) Me tocó la organización del Servicio Social allí porque no estaba creado (...) Lo organicé por temática, adopciones, guardas, menores, separaciones, para todo había que hacer entrevista (...) A través del Tribunal Superior de Justicia y las empresas petroleras nos proveían muebles, nos prestaban los vehículos para el traslado de los mismos (...) La ciudad era compleja, estaba en su apogeo por el petróleo, había mucho dinero y mucho analfabetismo.

Los relatos aquí recuperados indican que las profesionales entrevistadas guardan relación con los procesos migratorios interprovinciales en el marco de la conformación de cuadros técnicos e intelectuales que la provincia requería como consecuencia de la inclusión al aparato productivo, en el marco de la expansión capitalista.

En relación a la formación destacamos que, tal como lo plantea Parra (2001), no hay estudios que den cuenta de la creación de las carreras de Trabajo Social en Argentina, es decir, cómo se ha generado la formación en las distintas provincias, dado que los estudios se localizan en los centros urbanos. Asimismo, la formación apuntada por nuestras entrevistadas representa diversos recorridos históricos que van mostrando momentos en la institucionalización del Servicio Social. Encontramos que son graduadas de las Escuelas de Servicio Social de las provincias donde inicialmente se emitían los títulos de visitadoras¹¹² y asistentes sociales, exponiendo los inicios de la profesionalización. También eran egresadas de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires, denotando la jerarquización de la formación, dado que el paso de la Escuela Argentina de Asistentes Sociales a la Facultad se produjo en el año 1946.

Por otra parte, una de nuestras entrevistas alude a su participación concreta en el grupo ECRO¹¹³, uno de los colectivos del movimiento producido entre las décadas del '60 y '70,

¹¹² En la década del '20, las primeras Escuelas de formación estuvieron orientadas por la perspectiva médico higienista, de ahí la titulación como visitadora de higiene. Hacia la década del '40 se creó la Escuela Argentina de Asistentes de Menores y Asistentes Penales dependientes del Patronato de Recluidas y Liberadas, cuya orientación era de ayudante especializado del juez o de las instituciones, preventivas, tutelares o correccionales. En 1945 cambió su denominación por Escuela Argentina de Asistentes Sociales para incorporarse un año más tarde a la Facultad de Derechos y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (Parra, 1999). Para ampliar sobre la formación, ver Oliva (2007), Alayón (1978).

¹¹³ La creación de ECRO (Esquema Referencial Operativo) tuvo lugar en Argentina en la década del 60 vinculado al psiquiatra Pichón Riviere. La propuesta partía de la necesidad de una teoría que superara la histórica importación de teorías provenientes de los Estados Unidos y que poco o nada tenían que ver con la realidad del subcontinente. Se consideraron teorías obsoletas que no daban respuestas a los problemas de la región. Se inició así la búsqueda de una

reconocido como la “Reconceptualización” y de dimensiones más amplias en el continente latinoamericano. En Argentina puso en evidencia para el propio colectivo profesional las divergencias en torno a los proyectos socio profesionales vigentes (Siede, 2004). Por último, la referencia a Natalio Kisnerman es relevante ya que tuvo una fuerte incidencia en la formación regional y por su participación en la consolidación de la formación en las Escuelas de Río Negro y Neuquén, además de su influencia a nivel nacional e internacional. Estos aspectos ponen en evidencia la relación de nuestras entrevistadas con los procesos políticos de la formación relativos a una dimensión más amplia.

Por su parte en la región la formación tiene su génesis a partir de la provincialización de los Territorios Nacionales, cuando se produce la creación de los servicios sociales del “Comahue” y, consecuentemente, la formación profesional del Trabajo Social. Mansilla (2015) analiza las determinaciones socio históricas que promovieron la profesión en este espacio:

La estructuración de legislaciones en el ámbito socio político de los Estados de Río Negro y Neuquén aceleraron la necesidad de tener profesionales de diferentes disciplinas, universitarios idóneos para cumplir la combinación del proceso de producción, asegurar las relaciones económicas y responder al grave cuadro social de la población trabajadora. Para el Estado fue imprescindible resolver la formación de cuadros técnicos profesionales y profesores en el sentido de ofrecer conocimientos científicos y tecnológicos que la diversificación de la división del trabajo, la ampliación de la explotación social y la economía exigían (...) La llegada de numerosos técnicos, profesionales y profesores de diversas disciplinas para trabajar en la región, en los ministerios y organismos del Estado, se insertaron en las condiciones materiales existentes. A partir de ahí comenzaron a realizar estudios, investigaciones, instrumentos, líneas de acción política, para responder a esas condiciones de abandono y penuria de las familias trabajadoras (2015:11).

Con esto queremos mostrar las relaciones, los nexos, las conexiones explicativas en relación a las múltiples y complejas determinaciones y nuestro objeto. Dicho de otro modo, la formación y la necesidad de aportes científicos, la migración, la urbanización, la apertura de instituciones, son parte de un proceso más amplio e inmanente a la división social del trabajo en esa fase expansiva del capital.

Dada la necesidad de conformación de los cuadros técnicos profesionales, fue convocado Natalio Kisnerman, proveniente de la Universidad Nacional de Buenos Aires, para la enseñanza

teoría propia del trabajo social latinoamericano y en ese debate el encuentro de Araxá ocupó un lugar central (Reperti, 2011).

y la práctica pre-profesional en la Escuela Superior de Servicio Social en 1964. En Neuquén capital, la Universidad Provincial convocó a la Asistente Social Esther Dengler, formada en el Museo Social Argentino, para un estudio de viabilidad con el fin de planificar el curso de Servicio Social, diseñando la carrera de Técnica de Administración de Programas de Bienestar Social, dependiente de la Universidad Provincial de Neuquén, que luego se transformó en la Escuela Superior de Servicio Social (Mansilla, 2015).

Algo semejante sucedió con nuestras entrevistadas en tanto formaron parte del plantel docente de la universidad que va a cubrir la demanda exigida ante la diversificación de la división del trabajo. No solo se incluyeron en el espacio socio ocupacional, sino que también pasaron a conformar el cuerpo docente de la Universidad Provincial de Neuquén en sus inicios y luego de su nacionalización, lo que indica su participación en un proceso social de carácter fundante, amplio y vinculado a la dinámica social.

Las entrevistadas coinciden en el momento fundante de su inserción, destacando un papel inaugural del servicio y sus avatares en relación a la conformación del espacio físico inherente al proceso de configuración del aparato de justicia. Entre ellas podemos verificar la creación de los Tribunales de Justicia en la ciudad de Cutral Có¹¹⁴, siempre en relación con determinaciones más amplias: las migraciones y el proceso de urbanización del Departamento Confluencia. Conviene subrayar que este organismo presenta la particularidad de contar con una asistente social desde su constitución, un dato no menor que podría indicar el fortalecimiento de la profesión en el espacio socio ocupacional, ya que es considerada en la planta de personal desde la conformación del organismo.

A causa de la explosión demográfica se produjo un consecuente aumento de los procesos jurídicos que se tramitaron en la jurisdicción de Neuquén, impactando en la complejización del aparato jurídico que trajo como consecuencia, entre otras cosas, la división de los fueros de las defensorías y del Servicio Social. De este modo, la Dra. María del Carmen Ingelmo quedó a cargo de la Defensoría Penal donde pasó a desempeñar funciones la Lic. Mónica Elis, en tanto en la Defensoría Civil a cargo de la Dra. Isolina Esquivel continuaba la asistente social Alicia Godoy, mientras que Doris Oyola hizo la apertura del Servicio Social en la ciudad de Cutral Có.

¹¹⁴ El fundamento de la creación de este organismo estaba dado por el incremento demográfico del departamento Confluencia y también de la localidad de Cutral Có.

La primera circunscripción de Neuquén era una estructura pequeña. La sede de la Defensorías Civiles y Penales estaba a cargo de la Dra. María del Carmen Ingelmo y la fiscalía a cargo de la Dra. Casi.

Hay que mencionar que la permanencia de la profesión se va consolidando en un organismo específico: los Ministerios Públicos, más precisamente la Defensoría de Pobres, Menores e Incapaces. De ahí que el Proyecto de Reglamentación¹¹⁵ de los Ministerios Públicos y la distribución de tareas, además de las funciones específicas de cada organismo (Defensoría y Fiscalía), contenía en su Art. N° 6: “El cuerpo de Asistentes Sociales de la I Circunscripción dependerá en forma directa e inmediata de las Defensoría Civil, Comercial y Laboral, sin perjuicio de lo establecido en el Reglamento de sus funciones” (Acuerdo N° 1083/74).

En síntesis, analizamos que la génesis de la profesión al espacio socio ocupacional es complementaria a la inserción de la profesión en otros organismos del Estado, en el marco de un proceso direccionado por las fuerzas productivas y económicas. Las asistentes sociales que se incluyeron en esta etapa al Poder Judicial guardan relación con la demanda de profesionales y cuadros técnicos necesarios para el desarrollo promovido en la región, conformando el segmento de las migraciones interprovinciales, al tiempo que su formación y trayectoria nos muestran indicios de los recorridos de la profesión en las décadas del ‘60 y ‘70.

3.2. Acerca de las Modalidades de Intervención en los orígenes del espacio socio ocupacional

Oliva (2007) indica que en el proceso de complejización de las funciones del Estado en el marco de la división social y técnica del trabajo, se produce una multiplicidad de actividades en torno a la asistencia, educación y gestión de recursos que comienza a delinear el campo laboral. Analizando críticamente los elementos que surgen desde *una racionalidad formal abstracta*, la teleología previamente diseñada por el organismo contratante asigna una función inminentemente ligada al control de la vida cotidiana de los sectores que demandan el servicio de justicia. Es nuestro objetivo reconstruir analíticamente desde la perspectiva adoptada las modalidades de intervención que operaron en la génesis del Trabajo Social en la justicia, considerando prioritariamente los elementos que nos proporciona la realidad. Como dice

¹¹⁵ Ministerios Públicos Distribución de Tareas- s/Proyecto de Reglamentación.

Yolanda Guerra, la racionalidad crítico dialéctica toma sus categorías analíticas de la propia realidad, y reproduce en el nivel del pensamiento las múltiples y complejas relaciones que se procesan en ella, en búsqueda de la totalidad que se comprende como un modo de ser de lo existente (como es citada en Oliva, Pérez y Mallardi, 2015).

Procurando identificar las *funciones asignadas* en los orígenes de la profesión en el espacio socio ocupacional, Oliva (2000) nos indica que ese proceso de asignación tiene un movimiento contradictorio, resultante del enfrentamiento entre las dos clases fundamentales:

En este sentido consideramos que no es únicamente la burguesía que participa de la asignación de funciones, sino que también la clase obrera presenta su batalla en este campo. Como trabajador asalariado el Trabajador Social ejerce la profesión dentro de un proceso de asignación de funciones en un campo de lucha social. En ello, las funciones no pueden ser analizadas unilateralmente; lo que denominamos “funciones asignadas” tienen en su seno las contradicciones del orden burgués imperante (2000: 7).

La autora señala que la preocupación de abordar las funciones asignadas como punto de referencia para el tratamiento de las contradicciones en el campo de la acción social radica en entender de qué manera el Trabajador Social participa de la reproducción de las contradicciones en la práctica profesional cotidiana.

Por otra parte, los análisis de Mallardi (2015) nos permiten una mayor aproximación al considerar las dimensiones que coexisten en la práctica del trabajador social. De modo que la dimensión socio institucional refiere la relación entre la profesión, la “cuestión social” y las políticas sociales implementadas por organizaciones del Estado y no Estatales. Como vimos, la “cuestión social” se presenta en los procesos de intervención de manera fragmentada, parcializada, en tanto se niega la problemática central de la desigualdad propia del sistema capitalista. Como lo indica el autor, las políticas no son el resultado directo de la acción estatal en el marco de un clima armonioso, sino que entran en juego otros elementos considerados en la dimensión sub-determinante popular, por lo que la política no existe desvinculada de los reclamos populares. En ese contexto contradictorio se inserta la dimensión ético política profesional, dado que el profesional es contratado por los representantes del capital, y en los procesos de intervención se manifiesta su opción política, ya sea en el sentido de reforzar los intereses del capital o de las clases trabajadoras. Orientado por Iamamoto, Mallardi recalca que el trabajador social dispone de *autonomía relativa* en el ejercicio de sus funciones y es co-

responsable tanto del rumbo de sus actividades como de las formas de conducirlas (Mallardi, 2015).

Partiendo de estas premisas, procuraremos una deconstrucción de la dimensión inmediata de los relatos de nuestras entrevistadas acerca de los procesos de intervención, buscando reconstruir rasgos generales, tendencias y finalidades acerca de las modalidades de intervención que el trabajador social desarrolla en las entrevistas, las visitas, los registros, los informes.

En el análisis de la dimensión socio institucional realizado anteriormente, se develó el carácter instrumental, superficial, normativo y procedimental asignado a las asistentes sociales, siendo un elemento prioritario la traducción del conocimiento de la vida cotidiana de los sujetos en los informes sociales. Es decir, la obtención de información, sistematización y registro son una prioridad en el desempeño profesional en el espacio socio ocupacional. Siguiendo al abogado Eduardo Bullrich (1919), Oliva (2007) analiza que el poder judicial toma decisiones sin conocer la vida cotidiana, por ello se asigna esta función a la asistente social:

En cuando a los registros escritos realizados en los organismos del poder judicial, Bullrich plantea que son el único medio por el cual los jueces toman conocimiento para resolver los “casos” tanto en lo civil como en lo penal. En una posición crítica, frente a ello y a la actividad de los asesores y defensores que solo se abocaban al expediente y *no ven al menor casi nunca*, hace referencia a un expediente inútil y burocrático (sic) que muestra un sistema judicial que ha mecanizado sus funciones (2007: 203-206).

Al respecto, Doris Oyola nos muestra en la entrevista esta tendencia como rasgo general en las distintas modalidades de intervención profesional, tanto en las entrevistas familiares como institucionales:

Nos decían que éramos los ojos del juez, porque la gente nos decía cosas que a ellos no, sobre todo antes que la figura del juez era muy omnipotente (...) El objetivo era informar lo que estaba pasando en el hogar al defensor (...) si la familia había llevado a tratamiento a los hijos, el funcionamiento de la familia, su capacidad de contención, etc.

Al mismo tiempo puede verificarse lo que Grassi (1989) categoriza en relación al género: *intervenir desde la función pública es ejercer para saber qué pasa en lo privado*, obteniendo información sobre la vida cotidiana con fines de control, una acción complementaria con una figura representada por la asistente social que detenta valores ligados a la emotividad, cuidado y comprensión, en oposición al juez caracterizado como omnipotente.

Oliva y Pagliaro (2015) explican que el control es una finalidad que se implementa mediante diversos mecanismos, entre ellos, las visitas, por lo cual la práctica de realizar visitas domiciliarias es considerada una actividad inherente al Trabajo Social desde los orígenes de la profesión. Ésta ha sido asociada a diversos fines, cumpliendo finalidades en muchos casos opuestas. Las autoras señalan los diversos modos de visitas presentes en los procesos de intervención, clarificando que no es una técnica en tanto no existe control al cual aplicar métodos y técnicas, sino que se cuenta con conocimientos teóricos e informativos que permiten intervenir, planteando tácticas y estrategias. Por otra parte, la entrevista es pensada dentro del instrumental de la profesión como la instancia que articula la concepción de la acción con su operación, abarcando el momento de la evaluación y construyéndose a partir de las finalidades de la acción que se va a desarrollar y de los determinantes políticos, sociales e institucionales, constituyendo un todo dialéctico mediatizado por el contexto en el cual se produce (Mallardi, 2015). Conviene subrayar que, señalada esta diferencia acerca del instrumental del profesional, a los fines expositivos se considerará el análisis de su finalidad en el mismo apartado, procurando develar las tendencias que operaron en los primeros años de la profesión en el espacio socio ocupacional.

Podemos decir que en las distintas aproximaciones a nuestro objeto se identificaron las funciones de asistencia, gestión y educación expresadas en modalidades de visitas y entrevistas de control, como consecuencia de la asignación de funciones previamente establecidas a la asistente social. En este sentido, se hallaron evidencias predominantemente ligadas a esta finalidad mediante la observación directa, fiscalización de las condiciones institucionales y familiares en torno a las alcaldías, a la institucionalización de niños en hogares de “menores”, en sistemas alternativos, en familias judicializadas como consecuencia de presentar dificultades para la contención de sus hijos, en casos de niños entregados en guarda con fines de adopción, en los menores vinculados a las causas penales. Este objetivo se relaciona con la asignación directa e inmediata que le confiere el reglamento de funciones a la asistente social. Se trata de las funciones controladoras asociadas a la llamada protección de la infancia y adolescencia impuestas en el artículo N° 5:

d) realizar visitas y tratamientos encomendados por las autoridades referidas, estableciendo un diagnóstico; aconsejar y realizar la terapia más adecuada, conforme lo que surja del caso estudiado, e) concurrir conjuntamente con el Defensor y en las oportunidades que se le encomiende por éste, a los establecimientos dependientes del Consejo de Protección del Menor, velando por la adecuada formación de los internos y especialmente el trato familiar que se le

brinda a los menores egresados de establecimientos, de beneficencia pública o privada, entregados en guardas a familias.- g) controlar que los menores que se encuentren bajo el régimen de libertad vigilada sean bien encausados y desarrolladas sus potencialidades.-

Al respecto Alicia Godoy nos relataba:

El poder judicial tenía a cargo la supervisión de todos los hogares cuyos informes de situación debían actualizarse bimestralmente, a los grandes hogares iba la defensora y a los más pequeños íbamos nosotras que, además, teníamos los programas de familias sustitutas, conocíamos chico por chico. (...) La Dra. Ingelmo leía los informes y tenía conocimiento particular de los chicos, después te llamaba y te preguntaba: *Alicia ¿qué pasó con el caso de Juan?* (...) Controlaba si se había cumplido con las recomendaciones que en el plan de tratamiento nosotras realizábamos (...) Las familias tenían el acompañamiento del Ministerio de Bienestar Social pero no trabajaban con los chicos para que regresen a la casa (...) Habían muchas situaciones de chicos que quedaban solos en las casas porque sus madres trabajaban.

Por su parte Doris Oyola, señalaba:

Una situación difícil fue la intervención en el hogar Filii Dei, era un hogar regentado por un sacerdote, no sé de qué orientación religiosa y una monja laica, había mucho descontento y muchas denuncias por la atención no adecuada para niños, hubo la quema de un sector. Entonces la defensora Ingelmo, que era defensora de alzada¹¹⁶, me designa para intervenir allí, era un infierno (...) Tuve que andar con los bomberos, la policía, situaciones muy pesadas, pero bueno, salimos airoso, hicimos todo el relevamiento de datos que era necesario.

Sobre las entrevistas al entorno vincular de los niños, específicamente a las familias sustitutas, Doris recordaba:

Nosotras íbamos y no avisábamos cuando íbamos, como tiene que ser, entonces tampoco nos importaba el pisito, la cortinilla que estaba allí, nos interesaban las relaciones humanas, cómo se daban (...) Hacíamos supervisión de supervisión porque la subsecretaría era quien los supervisaba, pero bueno (...) había muchos problemas con los adolescentes de las familias sustitutas, eran familias muy lindas, de gente que tenía hasta cuatro o cinco chicos adolescentes, pero bueno, cuando surgían las problemáticas propias de la adolescente la subsecretaria no estaba (...) Descubríamos que la suma que le pagaban era baja, tenían que tener una vivienda propia, la gente tenía mucho amor al prójimo, nunca le pagaban a tiempo, siempre atrasados y los chicos comen todos los días, la gente hacía rendir el dinero, hacía dulces caseros, ropa. Había quejas de la supervisión, porque además ellos pedían psicólogos, psiquiatras o médicos, depende de las situaciones

¹¹⁶ Se refiere a que era Defensora del Tribunal Superior de Justicia, máxima autoridad del Ministerio Pupilar y Defensoría de Menores, Pobres, Incapaces y Ausentes.

que querían aprender a manejar con los menores, pero la subsecretaría no iba a tiempo, era un esfuerzo muy grande de toda esa gente que tenía niños, nunca fue valorado.

Por su parte, Mónica Elis rememora su actuación en el fuero penal:

Los menores involucrados en algún delito, por ser menores de edad no podían no ser imputados, en la mayoría de los casos el juez disponía la libertad bajo el régimen de libertad vigilada, entonces teníamos que visitarlos periódicamente para ver cómo avanzaban (...) Trabajaba con ellos para evitar la reincidencia, ayudar a las familia a contenerlos, lo que el Servicio Social suele tener como tarea básica para que el ser humano se reivindique y salga de situaciones de problemáticas (...) En el tratamiento el objetivo de reinserción para nosotras era básico, que saliera de la comisaria porque ahí era peor, se los dejaba con la libertad vigilada, tenía muchos casos. El régimen era: se salía de la unidad, se los reintegraba a la familia, y se visitaba a la familia en los periodos que el juez establecía un informe social. Cada tres meses informaba cómo encontraba a la familia, sino sugería la intervención de otros organismos del Estado, inserción en una actividad artística, deportiva, además de la escuela, y había que ir a la escuela a ver si no faltaba y si faltaba por qué faltaba, entonces asistir al gabinete pedagógico para sugerirle que trabajara con ese chico, en general había respuesta. En otros, había que hacer un informe social, establecer un diagnóstico, ver si la familia era funcional o disfuncional, si lo contenía o no, y esa era la causa por las cuales estaba en la calle, la ley establecía controles periódicos (...) Con los adultos también, antes de dictar sentencia para ajustar la pena pedía la evaluación de su medio familiar, laboral, social para menguar la pena, había mucho trabajo. Si el defensor consideraba que el informe social era un dato relevante al momento de decidir sobre la pena, lo solicitaba.

Los ejemplos aquí recuperados nos muestran evidencias de la realización de visitas y entrevistas para la obtención de información con la finalidad de control de la vida cotidiana de los sujetos. Incluye la fiscalización del estado de los niños, alimentación, salud, escolaridad, con miras a evaluar el trato familiar que les dispensaba la familia a los niños en guarda, agregándose, en algunos casos, la fiscalización directa de otro poder del Estado como es el Ejecutivo en las visitas institucionales o familias sustitutas. Hay que mencionar también que otro aspecto que tenía esa finalidad era la comprobación del *tratamiento* derivado del estudio diagnóstico que la asistente social formulaba. El mismo consistía básicamente en indicaciones de inserción en otros ámbitos, la escuela, centro de salud, espacios lúdicos recreativos y tratamientos psicológicos.

Por otra parte, en las situaciones penales de jóvenes bajo la condición de libertad vigilada, la *vigilancia* era asignada a la asistente social del juzgado. Tal como lo plantean Oliva *et. al.* (2015), en el disciplinamiento de los sujetos la visita se presentaba como un mecanismo de

control de la vida cotidiana. El propósito que orientaba la misma estaba pautado en los controles periódicos pre-establecidos y tenían la finalidad de inspeccionar la conducta personal del joven y su contexto, además de verificar el cumplimiento de la estrategia de *tratamiento* orientado a la “reinserción” en ámbitos como la escuela, talleres comunitarios, etc. Como señalan estas autoras, las visitas condicionadas desde el poder judicial fueron claves en los rumbos que tomó la intervención derivada de litigios o conductas calificadas como trasgresoras o delictivas para la ley.

En el caso de las visitas a los hogares, el control era ejercido con el propósito de verificar garantías destinadas a la protección de los niños. Se trataba de la inspección y fiscalización de las condiciones institucionales, develándose un carácter minucioso, “chico por chico”. Es de recalcar que la situación del hogar Filii Dei nos muestra una modalidad de inspección y verificación del lugar que culmina con un relevamiento de datos, tal como lo indica la propia entrevistada, expresando el carácter instrumental y superficial restringida a la modalidad inmediata del control. A pesar de lo referido, observamos que en las visitas y entrevistas al entorno vincular del niño hay una tentativa de comprender las condiciones materiales concretas, lo que aparece tensionado, a su vez, por los valores implicados ligados a la beneficencia y amor al prójimo, a la caridad, apareciendo un elemento clave: los recursos ideo cultural y la dimensión subjetiva del profesional, un componente central para orientar al profesional a reproducir acríticamente el control o a formular la denuncia por mejores condiciones para la clase trabajadora.

De esta manera, en las sucesivas aproximaciones a nuestro objeto pudimos recolectar evidencias acerca de las finalidades de control en los distintos procesos de intervención. Las visitas, las entrevistas institucionales, la situación penal juvenil, muestran claramente la tensión en la que se mueve el asistente social: dar cumplimiento a la función estrictamente asignada o asumir con la obtención de información un carácter de denuncia de las condiciones de vida de las clases trabajadoras, siendo clave el posicionamiento que detente el profesional en la reproducción social. Un ejemplo claro de esto se produce en la intervención respecto de la familia guardadora, donde la asistente tiene registro de las condiciones materiales concretas y objetivas, pero este análisis queda sesgado por una acción instrumental, desprovista de mediaciones que permitan comprender cómo la totalidad que se expresa en la “cuestión social” se manifiesta y adquiere sus respectivas particularidades en la vida cotidiana de los sujetos entrevistados (Mallardi, 2015).

Es preciso mencionar la relación con las políticas de infancia, que expresan cómo el Estado delega la atención de los niños en las familias en pos de disminuir el costo social, descargando el costo de reproducción (material y simbólica) en las familias y, dentro de ellas, en las mujeres (Grassi, 1989). Por último, es relevante destacar el lugar central que pueden adoptar los procesos de intervención profesional donde se dirime la libertad de los sujetos.

En relación a la obtención, registro y sistematización de información, es una de las tareas más relevantes y permanente para una asistente social que se desempeñe en la actividad judicial. Oliva (2007) plantea que esta actividad se fue desarrollando al compás de los avances teóricos y de las necesidades de la práctica. El conocimiento de la vida cotidiana de los sujetos y la traducción de la misma se sintetizan en el informe social que luego es dirigido a los jueces, magistrados y funcionarios que lo solicitan en los distintos procesos en trámite.

En relación a los límites para la obtención de datos, no se pudo acceder a los expedientes que pudieran conservar los informes de la época y lograr una reconstrucción analítica de estas tendencias. Sin embargo, el material de las entrevistas a las asistentes sociales brindó elementos e indicios que darían cuenta de una finalidad ligada al control en consonancia con una de las funciones atribuidas en el reglamento de funciones. Habría que decir también que además de los informes, otras formas de registro se vinculaban a la confección de estadísticas, registro de las personas y situaciones correspondientes a la función de atención al público. Esta actividad insumía un tiempo considerable, por lo tanto amerita una distinción dado que aporta elementos para avanzar en el análisis de los modos de intervención.

3.3. Indicios de las funciones de Gestión y Educación en la Atención al Público

La atención al público era una tarea encomendada en el reglamento de asistentes sociales, en su artículo N° 5:

concurrir diariamente a su despacho y atender al público que los consulte por problemas de su especialidad, haciendo conocer al Defensor, en cada caso, lo actuado, sin perjuicio de llevar un libro de registro donde asiente los casos y personas que atienda.- b) asistir al Defensor en su requerimiento.

Esta tarea implicaba un tiempo considerable para las asistentes sociales y nos ofrece elementos para analizar los modos de intervención. Continuando con los aportes de Oliva (2000), podemos identificar las funciones de asistencia en tanto se escuchan las demandas de los usuarios que llegan a sede y la función de gestión como parte del trabajo cotidiano de las

Trabajadores Sociales, que incluyen actividades de distinto tipo: obtención y registro de información, organización, administración. Dentro de la gestión conviene subrayar la tendencia ligada a la burocratización, en tanto implica depositar todo el proceso de gestión en el poder de la norma, se tiende a una práctica que se ata a disposiciones y plazos preestablecidos, siendo la institución la que determina la modalidad de mecanismos de gestión. En el caso del poder judicial, el recurso para resolver la necesidad del usuario consiste en encauzar su demanda en el proceso jurídico, correspondiente a las diversas materias: separación personal, guardas, alimentos, insanias, tutela, curatela, régimen de visitas, etc. Por otra parte, también encontramos indicios de la función educación: orientar, asesorar o explicar a los usuarios con una tendencia al control/reproducción en el sentido de adaptar a las personas al *orden establecido*.

El objetivo fundamental de la entrevista era escuchar la demanda y facilitar información para orientar a las personas acerca del procedimiento del servicio, del flujograma de atención dentro de una institución, brindando asesoramiento sobre los canales burocráticos. Las asistentes sociales orientaban sobre el proceso jurídico y derivaban al defensor para iniciar el proceso correspondiente. Como vemos, la atención al público implicaba además un papel significativo en la accesibilidad a la justicia, un derecho fundamental respecto del cual intervino la profesión en los inicios. En el plano operativo instrumental pudimos reconstruir que dicho espacio consistía en la atención directa de los usuarios que llegaban al servicio de Justicia, su recepción previo turno asignado en la mesa de entradas y, posteriormente, la evaluación, derivación y/o admisión al sistema judicial.

Respecto de esta tarea, cuenta Alicia Godoy:

La demanda espontánea recibía muchos pedidos de guardas judiciales, generalmente por parte de las abuelas, tíos, muchos de ellos chilenos, en ese momento había mucha población chilena que se radicaban acá (...) Las guardas eran peticionadas por las abuelas muchas veces solo porque un era requisito para un subsidio (...) Ahí se trabajaba mucho porque las personas ya habían consultado y te venían con toda la documentación para hacer la guarda (...) Nosotras tratábamos de trabajar con ellas informando del alcance de la guarda y sus requisitos legales, uno de ellos que el niño debía convivir con el guardador, para lo cual tenía que dejar de convivir con su madre o padre (...) Intentábamos promover la reflexión sobre este aspecto (...) Si correspondía ya sacaban turno para hacer efectivamente el trámite jurídico.

Hacíamos las entrevistas que luego se traducían en homologación de convenios, en tenencias y alimentos (...) hasta el acuerdo llegábamos nosotras, después hacíamos el informe que luego sería el fundamento de la homologación (...)

Teníamos mucho apoyo del Defensor, el Dr. Bassi decía: *iniciamos la guarda según lo que diga Alicia*. Entendió el criterio profesional, con el afán de cobrar unos pesitos más se distorsionaba que no vivan con la madre, nos llevaba varias entrevistas.

Las guardas judiciales representaban un alto cúmulo de demandas. Esta entrevistada pone de manifiesto un nexo con otra determinación ligada a los procesos migratorios de la población extranjera que caracterizó el dinamismo de la sociedad de Neuquén a principios de la década del '70. El perfil migratorio se caracterizó por constituir población sobrante de Chile, por lo tanto, la necesidad de procurarse condiciones mínimas de existencia es derivada a un mecanismo legal como recurso al cual apela la familia. La asistente social brinda información, asesora, deriva, “problematiza” y estandariza, habilitando o no la accesibilidad al trámite desde una lógica complementaria a las respuestas fragmentadas que brinda el Estado, estableciendo además una relación de poder frente al usuario. La demanda opera como un requisito previo para acceder a un beneficio socio económico, algo semejante ocurre con los trámites de incapacidad, muchos de ellos ligados a la posibilidad de procurar una pensión estatal.

Grassi (1989) analiza la relación de los usuarios frente al sistema hegemónico de dominación, haciendo referencia a la “cultura de presentación” de éstos frente al orden imperante, señalando que es rechazada en tanto sus normas, sus valores, no sirven para conducirse en esa cultura hegemónica:

o más precisamente, su acceso está condicionado al conocimiento que poseen otros, de ciertos manejos más o menos burocráticos, o más o menos informales, de los que dependen. Es decir que su acceso está mediado por una serie de requisitos o circunstancias que convierten al individuo en “dependiente de” para enfrentar su propia problemática. Esto da lugar a una serie de relaciones personales que, aunque estén fuera de las esferas de decisión, el conocimiento de esos recursos les permite, sin embargo, el manipuleo de un espacio de poder importante (Grassi, 1989:39).

La autora no visualiza a los usuarios desprovistos de poder, por el contrario, señala que ante mayor conocimiento de la cultura hegemónica y apropiación de sus códigos detentará mayores posibilidades para encauzar su demanda. Es necesario recalcar que, si bien la fragmentación es la estrategia del poder dominante para afrontar la “cuestión social”, en el espacio socio ocupacional cobra dimensiones exacerbadas. La lógica del derecho está organizada para la atención individual, aunque hay procesos que aluden a demandas colectivas, la generalidad es la atención del derecho individual. Esta lógica burocrática y procedimental es

complementaria y funcional a la formación racional abstracta, en tanto el aprendizaje instrumental se fundamenta en modelos, reglas, normas y técnicas predeterminadas que no tienen en cuenta las mediaciones, que no asumen la negatividad y que equiparan fenómenos sociales y naturales, y sobre todo que operan con procedimientos abstractos (Pérez, 2015).

Para resumir, podríamos decir en relación a *las funciones asignadas* según la categorización de Oliva, que se hallaron evidencias referidas a las funciones de asistencia, de gestión de carácter burocrático y a la función educativa, ligadas al control y reproducción. Como abordamos al inicio de este apartado, la finalidad de control es distintiva en los modos de intervención en los inicios de actuación de la profesión, resultando complementaria con la teleología definida por la institución contratante.

En cuanto al organismo y jurisdicción donde se desempeñaban las asistentes sociales, dependían funcional y administrativamente de los titulares de la Defensoría de Menores, Pobres, Incapaces y Ausentes, sin perjuicio de las demandas indicadas por otros organismos: juzgados penales, civiles, fiscalía y cualquier demanda que formulara un funcionario o magistrado, tanto en la esfera pre-judicial como judicial. Esta asignación de actividades permite visualizar otro componente típico que asume la tarea de un trabajador social, significando una amplia, variada y heterogénea gama de actividades destinadas a organismos que contienen especificidades propias del universo socio jurídico al representar fueros diferentes, civil y penal, además de los marcos legales: menores, separación personal, régimen de visitas, alimentos, insanias, guardas en sus diferentes modalidades, tutelas, curatelas, adopción, filiación, sucesión y atención al público. Mónica Elis lo expresa de esta manera:

Trabajaba en todos los fueros (...) donde me solicitaban la intervención para conocer la realidad social de cada uno de los casos, en civil y penal (...) Abarcaba la jurisdicción de Neuquén, Cutral Có y Plaza Huincul hasta que se creó la jurisdicción de Cutral Có (...) estaba en sede de la defensoría para responder a la demanda que pidiera cualquier juez, fiscal y defensor, sobre todo en los casos de menores (...) menores con problemas de conducta o en civil, tenencias, alimentos, adopción que el informe ambiental, social, como me gusta llamarlo a mí, era obligatorio como dato a reunir en el expediente de adopción (...) Era muy difícil concentrarse al mismo tiempo en problemáticas tan diferentes como son las que provienen del fuero penal y del fuero civil, aunque todo tiene que ver con todo, al momento de enfocar el problema son diferentes, no es lo mismo estar privado de la libertad que estar en un caso de violencia o separación, la separación de los fueros fue un gran avance (...) Había mucho trabajo en aquellos años.

Esta asistente social nos habla de la heterogeneidad, cantidad y simultaneidad que asumía la tarea, se trata de los primeros años, 1970-1972, cuando aún no existía el juzgado de Cutral Có y las defensorías concentraban la intervención en el fuero civil y penal.

A partir de la creación del juzgado de Cutral Có, la jurisdicción se delimitó al área geográfica y territorial de la ciudad de Neuquén, de este modo la I circunscripción abarcaba la ciudad de Neuquén capital, Centenario, Vista Alegre Sur y Norte, El Chañar, Plottier, Senillosa hasta Arroyito. Particularmente, en Neuquén capital los barrios de mayor atención eran los sectores populares donde se fueron asentando los migrantes internos, intra provinciales e inter provinciales, y provenientes de Chile. De esta manera, las comunidades ubicadas en Bouquet Roldán, Progreso, Valentina Sur y Norte, Confluencia, Don Bosco, Villa María, Villa Farrel y Provincias Unidas constituían el universo de intervención. En estas configuraciones territoriales denominadas “villas de emergencia” se verificaron intervenciones de urbanización y prestación de servicios¹¹⁷.

En el desarrollo precedente se explicó que la base normativa para la intervención profesional estaba dada por la matriz legal que se articuló con el Código Civil y las leyes que lo modificaron, nos referimos a la Ley de Patronatos y Ley N° 14394 referida al Régimen de Menores y Familia en su carácter civil y penal. Hacia el año 1973 se sancionó el Decálogo de los Derechos del Menor¹¹⁸ que indicaba la estructuración e integración de los organismos jurisdiccionales y administrativos en relación a la infancia. Conviene subrayar nuevamente que, dado el momento fundante, el corpus normativo era nacional, los códigos procesales administrativos locales debían aun formularse, lo que se concreta recién hacia el año 1975 con la redacción del Código Procesal de Neuquén.

Hay que mencionar también que parte de la matriz normativa funcional para la profesión estaba dada por el reglamento de funciones de las asistentes sociales, la Ley orgánica del Poder y el reglamento de la Justicia de la Provincia.

De este corpus normativo se desprendían las intervenciones profesionales tanto en la fase judicial con el tratamiento de expedientes derivados de los juzgados como en la fase pre-judicial, en la que se observa una asignación de tiempo considerable en la atención al público.

¹¹⁷ Ver capítulo II Migraciones y Urbanización en el departamento Confluencia.

¹¹⁸ Ley N° 758, sancionada en 1973.

3.4. Condiciones Laborales de las Trabajadoras Sociales

A lo largo de la investigación pudimos reconstruir que las condiciones laborales de las asistentes sociales fueron previamente definidas por la institución contratante fijando los requisitos de la relación laboral. Asimismo, encontramos algunos elementos que dan cuenta de una problematización temprana acerca de las condiciones laborales.

Las organización y representación de las primeras asistentes sociales se vinculaba, como todos los empleados judiciales y magistrados en la década del '60/'70, a la Asociación de Funcionarios y Empleados Judiciales de Neuquén. Esta organización nucleaba a todo el personal de la justicia y tiene su origen en la ciudad de Zapala en el año 1961. Dos años más tarde se conforma la Asociación de Funcionarios y Magistrados que tiene por objeto la representación de los mencionados y la defensa de sus intereses corporativos.

Por otra parte, encontramos que durante el momento fundacional y previo a la regulación de las funciones de las asistentes sociales, la institución presenta diversos modos de contratación. Una modalidad prevista en el reglamento de personal del poder judicial estaba dada por el personal meritorio¹¹⁹, y la figura ad honorem¹²⁰. Posteriormente, con la ampliación del artículo 4 del reglamento de funciones de las Asistentes Sociales se deja explícitamente consagrada la exigibilidad del concurso de antecedentes y oposición. Consecuentemente, las condiciones laborales de las Trabajadoras Sociales se enmarcaban en relaciones formales de ingreso al mercado laboral con todas las consecuencias de allí derivadas, salario, vacaciones, aguinaldo, obra social, licencias, la inclusión a la planta del poder judicial se correspondía con el régimen laboral de los empleados. La ubicación en el escalafón del personal de planta fue debatida por el organismo contratante en el marco de la reglamentación de las funciones de las asistentes sociales:

¹¹⁹ El nombramiento meritorio era la forma de ingreso al Poder Judicial que estaba consideraba en el Art. 6 del Reglamento de la Justicia, asimismo en Acuerdo N° 1175 Pto V Libro N°14 Año 1974. A.F.E.J.U.N solicita su derogación y propone el nombramiento efectivo para el próximo ejercicio financiero de los que actualmente se desempeñan en ese carácter. Se resuelve en esa ocasión y dado que la redacción del texto del Reglamento para la Justicia de la Provincia de Neuquén se encontraba en trámite, suspender la aplicación del artículo 6 dejando sin efecto la designación de los meritorios en dependencia del Poder Judicial y no hacer lugar al nombramiento solicitado.

¹²⁰ Acuerdo N° 565 Pto VIII Libro N° 8 Año 1968. Defensoría Primera Instancia Neuquén- s/Designación Ad Honorem Asistente Social: Carmen Silvana Gadano Vidal por ausencia de la Asistente Social titular Enriqueta Aschieri licencia extraordinaria. Se infiere que luego de la licencia de la Asistente Social Titular la Defensora solicita la contratación de personal y en Acuerdo N° 552 Pto V de marzo de 1968 no se hace lugar por razones presupuestarias y posteriormente se designa bajo la figura Ad Honorem a una profesional.

(...) pienso que si bien las asistentes sociales deben formar parte de la administración de Justicia conforme al art.2 inc. d y f no pueden ingresar en el escalafón judicial ya que está reservado para lo que menciona el inc. b del art., de la Ley 17. Por lo tanto, la situación deberá ser como la de los médicos forenses, revistando presupuestariamente en la categoría de asistentes sociales equivalente a la de auxiliar de servicio. Además, creo que deberá existir una asistente social por jurisdicción sin perjuicio que ulteriormente cuando las necesidades así lo requieran el presupuesto lo permita se aumente su número. En cuanto a la movilidad podrán solicitar cuando sea necesario ser transportadas por el vehículo del Tribunal o respectivos juzgados así voto.

Acuerdo N° 614 Pto VIII Libro N° 9 (1969).

Esta discusión presenta elementos centrales en relación a las condiciones laborales en tanto su ubicación en el escalafón define la relación con el salario entre otros derechos que las colegas tempranamente comienzan a visibilizar, el trabajo diferenciado de los empleados administrativos y de los funcionarios y magistrados. Durante los primeros años la profesión coloca el debate acerca de las condiciones laborales evidenciando un problema central su pertenencia de clase: la adhesión al sindicato de trabajadores vs la pertenencia a los funcionarios y magistrados¹²¹. Una de las entrevistadas dejaba en claro que, si bien la institución las reconocía como funcionarias, en los hechos no tenían los mismos derechos sobre todo en lo referente a la carrera laboral.

En relación a los recursos, en los primeros años se cotejó la solicitud de pago de combustible¹²² para la realización de las entrevistas domiciliarias, lo que acarreaba que la

¹²¹ Este acuerdo refleja la discusión temprana acerca del carácter identitario profesional que se ponía en juego a partir de las funciones que ejercían las asistentes sociales. VIII- ASISTENTES SOCIALES s/PRESENTACION. CALIFICACIÓN CARGO.- Corrida vista al señor Fiscal, dijo: Que la solicitud de las Asistentes Sociales a criterio de esta Fiscalía debe ser resuelta favorablemente en el sentido de declarar su carácter de funcionarios, toda vez que las tareas que cumplen coadyuvando con la administración de justicia, con los señores Jueces de Primera Instancia y con los Señores Defensores, por su importancia, por los dictámenes que obligatoriamente deben formular y por los motivos muy especiales que se someten a su conocimiento, son acreedoras que se les tenga el carácter expresado, todo ello sin perjuicio de que para el ingreso en el cargo al Poder Judicial se les exige título universitario en su especialidad.- En lo referente en sus manifestaciones en el sentido de que no deben cumplir horario, ni firmar planilla de asistencia, estimo que corresponde hacerles saber que incurren en un error en tal aspecto, ya que el Acuerdo N° 650 de fecha 20 de agosto de 1969, punto XII, dispone la obligatoriedad del cumplimiento de horario y asistencia en un registro especial que deberán llevar los señores defensores.- Por lo que, VISTO Y CONSIDERANDO: Lo solicitado y dando reproducido el dictamen del señor Fiscal, teniendo en cuenta las funciones establecidas por las Asistentes Sociales en el Reglamento aprobado por Acuerdo N° 614 de fecha 12 de febrero de 1969, SE RESUELVE: 1ª)- Declarar que las Asistentes Sociales revisten el carácter de Funcionarios.- 2ª)- Señalar la vigencia del Acuerdo N° 650, punto XII en cuanto a la obligatoriedad de cumplir horario y registrar la asistencia por parte de los Asistentes Sociales, de lo que tomaran nota los señores Defensores. 3ª)- Comuníquese Acuerdo N° 854 (1972).

¹²² VII –DEFENSORIA DE 1era., INSTANCIA DE NEUQUEN– s/SOLICITUD DE PAGO GASTOS DE MOVILIDAD ASISTENTE SOCIAL.- VISTO: El expediente N° 181 F 69, Año 1966, y CONSIDERANDO: Que

profesional pusiera a disposición su propio vehículo. Por su parte, las entrevistadas coincidieron en señalar que a partir de los años '70 contaban con el recurso del vehículo del Tribunal. Dado el momento inaugural, la asignación de recursos materiales presentó limitaciones, entre ellas, el espacio físico privado, que garantice el secreto profesional, la disponibilidad de tiempos a repartir en las múltiples tareas asignadas.

Hay que mencionar también la incidencia de la infraestructura social más amplia, por ejemplo, la telefonía era inexistente, mucho más para los sectores populares, por lo tanto, no había posibilidad de contactarse vía telefónica con los usuarios para coordinar las entrevistas a 100 km de distancia. Los elementos básicos de oficina eran asequibles, las asistentes sociales contaban con materiales de librería, entre ellos, la máquina de escribir para confeccionar los informes. Todos los aspectos mencionados cobran incidencia de manera directa en las condiciones de trabajo. Además, se encontraban los recursos ligados a la disponibilidad del tiempo, y recursos ideo-culturales del profesional, entre los que habría que destacar que la autonomía aparece significada como la no interferencia de magistrados, jueces y funcionarios en la tarea cotidiana, la posibilidad de disponer de la organización operativa del trabajo más que a la posibilidad de trascender la teleología impuesta.

En términos de demandas observamos que la relación contractual de las asistentes sociales presenta desde sus orígenes la tentativa de visibilizar la particularidad de la actividad profesional y lograr un reconocimiento.

Por otra parte, encontramos que nuestras entrevistadas fueron parte del proceso de conformación y organización del Colegio de Profesionales de Servicio Social. Se trataba de una

por Resolución del Acuerdo N° 450 se autorizó a la Asistente Social de la jurisdicción de esta Capital para que, mensualmente y con el visto bueno de la señora Defensora- eleve a este Tribunal los gastos de traslado efectuados con su automóvil particular en uso de su función específica.- Que en cumplimiento de esa disposición, la empleada referida ha elevado planilla demostrativa de gastos de combustible.- Que a los efectos de agilizar el trámite es menester modificar el sistema actual, SE RESUELVE: Modificar la parte pertinente del Acuerdo N° 450, en el sentido que, a partir del mes en curso, se asignará a la Asistente Social una cuota mensual de Sesenta litros de nafta, a utilizar en su automóvil particular, afectado a su función específica, con cargo de rendición de cuentas.- Procédase por habilitación.- (...)

Acuerdo N° 459 (1966).

II – DEFENSORIA DE 1era. INSTANCIA DE NEUQUEN- s/SOLICITUD DE PAGO GASTOS DE MOVILIDAD ASISTENTE SOCIAL.- VISTO: EL expediente N° 181, F° 69, Año 1966, Y CONSIDERANDO: Que en el mismo la Defensora de 1era. Instancia Doctora María Beatriz Cozzi de Cerezo, solicita se abonen a la Asistente Social que presta servicios en la Defensoría a su cargo, los gastos de movilidad motivados por tareas atinentes a su función específica, SE RESUELVE: La Asistente Social que presta servicios en la Defensoría de 1era. Instancia de esta jurisdicción, deberá elevar mensualmente una planilla demostrativa de los gastos de movilidad en que incurriere durante el ejercicio de su función específica.- Esta planilla deberá ser certificada por la titular de la Defensoría, quién dará fe de la misma.-

Acuerdo N° 450 (1966).

asociación jurídica formal cuyo propósito era la representación profesional. Las reuniones para conformar el colegio se llevaron a cabo en la vivienda particular de la asistente social Mónica Elis. Este proceso queda inactivo con el advenimiento del golpe cívico militar.

En síntesis, en este capítulo pudimos reflejar que la génesis de la profesión en el Poder Judicial se produce en el marco de la extensión y transformación del aparato productivo, cuando la región adquiere la condición de estratégica para el “desarrollo”. Como consecuencia era necesario asegurar la reproducción del capital para responder a las necesidades económicas siendo imprescindible resolver la formación de cuadros técnicos profesionales que brindaran los aportes científicos y tecnológicos que este nuevo patrón de acumulación demandaba. En ese contexto la educación superior adquiere centralidad, organizándose la Universidad Provincial de Neuquén y la Escuela de Servicio Social de la Provincia de Río Negro (1964). A su vez, en el marco de la formación pre-profesional, la Escuela tiene intensas interacciones con diversas instituciones, entre ellos el Poder Judicial que incorpora alumnas en los distintos organismos, resultando uno de los primeros vínculos de la profesión y el espacio ocupacional.

El dinamismo que representó el desarrollo de las fuerzas productivas marcaron un acelerado proceso de inclusión de mano de obra calificada, constituyendo el marco desde el que se contrata a las primeras asistentes sociales en la órbita del Ministerio Pupilar, Defensoría de Menores, Pobres, Incapaces y Ausentes hacia el año 1966 para las dos circunscripciones existentes en la provincia Neuquén y Zapala. Por otra parte, pudimos reflejar la fuerza que fue adquiriendo para el Poder Judicial la necesidad de regular las funciones que estas agentes desempeñaban. De este modo, pusimos en relieve los factores ontológicos fundamentales de las determinaciones del trabajo y su identificación con la profesión desde su génesis. Nos referimos a la definición de la teleología que previamente fue demarcada por la institución contratante dictaminando sus funciones, dependencia funcional y orgánica e imprimiendo centralmente la finalidad de control para las diversas modalidades de intervención.

A su vez, pudimos vincular uno de los nexos socio históricos fundantes que articularon a la profesión y el espacio ocupacional: la minoridad, evidenciando la permanente tensión entre demandas y respuestas a su tratamiento en un contexto histórico de abandono. Reconstruimos la expresión local del paradigma de intervención de la minoridad, nos referimos al complejo tutelar y el lugar del Trabajo Social en un contexto carente de códigos procesales locales, lo que

promovió diversas iniciativas, entre ellas la creación del Registro de Adoptantes donde la profesión tiene incidencia significativa conformando una atribución para el Trabajo Social.

La necesidad de contar con este agente particular de manera permanente se consolida en la década del '70 con la contratación de nuevas asistentes sociales, a través de las cuales evidenciamos que sus historias personales y profesionales guardan relación con la demanda de profesionales y cuadros técnicos ligados al segmento de las migraciones interprovinciales. No solo tuvieron la impronta fundante en el Poder Judicial, sino que también conformaron los cuadros docentes que la Universidad comenzó a demandar como consecuencia de la transformación productiva.

Con respecto a las funciones asignadas, siguiendo la categorización de Oliva, se hallaron indicios vinculados a la función de asistencia, función y educación en las diversas modalidades de intervención con una finalidad básicamente ligada al control social, reproducción y burocratización resultando complementaria a la teleología definida por la institución contratante.

REFLEXIONES FINALES

A lo largo de esta tesis procuramos reconstruir la génesis del Trabajo Social en la justicia de Neuquén, develando las determinaciones socio históricas que dieron lugar a su presencia como profesión en el ámbito judicial de la provincia de Neuquén. Buscamos comprender el significado histórico que adquiere la profesión envuelta en la dinámica societaria, a partir de la relación entre el patrón de acumulación capitalista y el desarrollo de la sociedad de Neuquén, identificando al Estado como una mediación central, necesaria y complementaria a la expansión del capital para su consolidación, desarrollo y evolución.

La instauración del capitalismo en Argentina requirió la organización del territorio, estimular la mano de obra, exportar capitales y promover el desarrollo agropecuario y la educación (Torrado, 2012). Estas grandes tendencias se particularizaron en nuestra región con el exterminio de la población originaria, la ocupación del territorio y su demarcación jurídico administrativa, con lo cual se garantizó la presencia del Estado para llevar adelante su estrategia modernizadora que implementó mediante dos instituciones claves: la educación obligatoria en todo el Territorio Nacional y la Administración de Justicia.

El crecimiento del poder estatal en el marco de la expansión del capitalismo fue una condición necesaria para ejercer el dominio sobre el Territorio Nacional, y se sustentó en el binomio *civilización-barbarie*, una de las principales ideas modernizadoras de principios del siglo XIX. Bajo esta concepción, la nación procuraba nacionalizar al inmigrante y civilizar al habitante *bárbaro* mediante la Administración de Justicia, jueces, policías y la institución escolar, instrumentos estratégicos para los objetivos de la clase dominante. En este escenario se reflejó la precariedad del aparato de justicia y pudimos recuperar un nexo constitutivo de la génesis de la profesión y el espacio ocupacional: la Defensoría de Menores y su intervención de corte moralizador y civilizatoria.

Durante más de ochenta años la población de Neuquén convivió en un escenario nacional polarizado por las determinaciones generales vinculadas a la urbanización e industrialización, las luchas obreras y el desarrollo de un sistema público en la región centro. Contrariamente la realidad local se encontraba vinculada a condiciones de extrema pobreza con una población básicamente rural, dispersa, aislada, abandonada, conformada por familias campesinas, analfabetas, chilenas, sin antecedentes de prácticas políticas, víctimas de epidemias, donde el Estado procuraba garantizar su presencia jurídico formal.

Los procesos migratorios acontecidos durante los años '60 rompieron el equilibrio poblacional que caracterizó los años del territorio, desatando en el departamento Confluencia uno de los puntos de inflexión histórica del movimiento poblacional. Mientras tanto, la presencia del peronismo a nivel nacional no tuvo gran incidencia en las modificaciones de las condiciones de vida de las familias trabajadoras.

Producto de nuevas determinaciones generales vinculadas al cambio del patrón de acumulación que transformó el aparato productivo, la región del Comahue se constituyó en un área estratégica bajo la idea de *polos de desarrollo*. En el marco político de proscripción del peronismo, Neuquén se provincializó, junto a otros territorios, en el año 1958. Como parte de este proceso, la Constitución Provincial demarcó los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, dando comienzo a la construcción del Estado y sus instituciones provinciales.

En ese contexto emergió una fuerza local denominada Movimiento Popular Neuquino (MPN) que adoptó la doctrina peronista y se constituyó en la clase dominante, orientando la construcción del aparato burocrático para llevar adelante la modificación de las condiciones materiales objetivas de la población. Como consecuencia del carácter social de las demandas, producto de los procesos migratorios y la necesidad de generar las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo requerida por el capital, el Estado creó el equipamiento colectivo necesario para la reproducción, construyendo una sólida base de legitimación social que el partido provincial ha mantenido desde su constitución hasta nuestros días.

Definitivamente, en este recorrido resulta visible que el Estado fue un componente del capital que consolidó su desarrollo y evolución, ya que durante la fase expansiva de finales del siglo XIX se particularizó en Neuquén, primero, exterminando a la población originaria y ocupando el territorio para, luego, asumir una presencia formal jurídica y administrativa. Frente al nuevo patrón de acumulación, adoptó un carácter interventor diferenciado del periodo anterior para llevar adelante la transformación del aparato productivo y, con ello, la creación de condiciones generales de reproducción.

La educación fue central en este proceso, por lo que se inauguró la Universidad Provincial de Neuquén y el Centro de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE), a partir del cual se estudiaron las condiciones de todo el territorio y se llevó adelante la estrategia de equipamientos colectivos. En este movimiento, la demanda de cuadros técnicos profesionales fue prioritaria, por lo que se estimuló la migración interprovincial a fin de contar con mano de

obra especializada para conformar las instituciones al tiempo que se generaban los propios cuadros en la Universidad Provincial. En este devenir se configuró la primera Escuela de Servicio Social de Roca y, posteriormente, se habilitó en la Universidad la tecnicatura de Técnicos para el bienestar social, que sería la génesis de la formación local.

En este marco, la justicia provincial tuvo un comienzo lento y progresivo, se abocó durante los primeros años a la creación interna de organismos, reglamentaciones, políticas administrativas y territoriales, para dar comienzo a su funcionamiento. Sin dudas que el movimiento migratorio y la urbanización explosiva del departamento Confluencia fueron elementos que provocaron la progresiva y sistemática ampliación del aparato judicial. En esa intensa dinámica de transformación del aparato productivo, promoción de la urbanización, movimiento migratorio, emergencia de necesidades colectivas, configuración del Estado provincial y sus instituciones, vía la creación del sistema de prestaciones, tiene lugar la génesis de la profesión en el ámbito de la justicia en particular y en otros organismos.

Este escenario marcaba la necesidad de un acelerado proceso de formación profesional de diversas disciplinas para responder a la reestructuración del ciclo productivo y modernización del Estado. Creada la Universidad Provincial de Neuquén, en Río Negro surgió la Escuela Superior de Servicio Social de General Roca. Esta última institución solicitó al Poder Judicial desde año 1964, la inserción de practicantes que fueron asignados a casi la totalidad de los organismos. Dos años más tarde, el Poder Judicial contrató formalmente dos Asistentes Sociales para las ciudades de Neuquén y Zapala, que se insertaron en la órbita del Ministerio Pupilar, entrada la década del '70, la profesión se consolidó como agente permanente en ese organismo.

A lo largo del recorrido se pudo constatar la fuerza que fue adquiriendo la necesidad de regular la acción de este nuevo agente, poniendo en evidencia cómo el organismo contratante definió los fines y propósitos, es decir, la teleología profesional, estableciendo la legitimidad funcional al especificar las demandas, atribuciones, funciones, finalidades, dependencia. En síntesis, el Poder Judicial construyó la demanda para este agente y definió su inclusión formal, funcional y administrativa. Con esta facultad mantuvo un nexo histórico que ha marcado la génesis de la profesión en el ámbito judicial, cuya finalidad ha sido el control de la vida cotidiana de los sujetos, habilitando al asistente social al uso de la fuerza pública como máxima expresión de la función de control y poder. En la década del '70, la definición de la asistente social como funcionario público ligada a los intereses de la clase dominante fue consagrada con la aprobación

del reglamento de funciones de las asistentes sociales, la adhesión a la ley orgánica del Poder Judicial y al reglamento de los empleados judiciales.

A su vez, otro de los nexos históricos que ha mantenido continuidad en la génesis de la profesión y el espacio socio ocupacional es la categoría *Menores* como horizonte de intervención en el marco del complejo tutelar, dando cuenta en este trabajo de su expresión local. La justicia de Neuquén tuvo en su génesis una carencia de normas y códigos procesales locales hasta el año 1975, por lo que la base normativa se configuró con la matriz del código civil, las leyes nacionales, Patronato de Menores y Régimen de Menores. El Tratamiento judicial de la minoridad adoptó el modelo del complejo tutelar que puso en evidencia no solo la necesidad del Trabajo Social sino de otras profesiones como la Psiquiatría, Medicina y Psicología. En esta esa investigación se puso de manifiesto tanto el apremio de normas locales como las condiciones históricas de la infancia, que condujeron a generar respuestas institucionales, entre ellas el registro de adoptantes como una mediación promovida desde la órbita judicial donde la profesión desplegaba su campo de acción surgiendo complementariamente con el Decálogo de Derechos del Menor.

Otro rasgo que marcó la particularidad de la génesis de la profesión en el espacio ocupacional fue reflejado en la relación existente entre las historias personales y profesionales de nuestras entrevistadas con determinaciones más amplias. Sus historias se articulan con la historia social que fue movida por los procesos de migración interprovincial y la urgencia de convocar a cuadros técnicos profesionales que acompañaran el proceso de modernización del Estado. De este modo, la inserción de las asistentes sociales resultó fundante no solo en el Poder Judicial sino en la Universidad Provincial de Neuquén, expresando que la génesis de la profesión en justicia se articula a un proceso más amplio de legitimación de la profesión, necesario y complementario a las transformaciones productivas enmarcadas en la división del trabajo.

En relación a las modalidades de intervención en la génesis del Trabajo Social en la Justicia, desde la perspectiva que orientó la investigación pudimos comprender la contradicción que envuelve la asignación de funciones ligadas a la asistencia, educación y gestión. Como vimos en la reconstrucción de los rasgos generales acerca de las tendencias de dichas modalidades, el control es una de las finalidades que se implementó en las funciones de las asistentes sociales. La intervención para conocer la vida cotidiana de los sujetos fue portadora del control en las entrevistas domiciliarias, institucionales, registros y sistematización de

información ligados al componente de la moralización de la vida social, que ligó la génesis de la intervención de la profesión con las familias de las clases trabajadoras.

Finalmente, es preciso reconocer que existen aspectos que interesarían profundizar en próximos estudios, como el movimiento participativo vecinal de la etapa territorialiana en Neuquén capital y su contribución en la resolución de las necesidades colectivas, los escasos movimientos anarquistas y socialistas de inmigrantes europeos en la región. También queda por indagar la evolución de la profesión en la justicia en el marco del neoliberalismo y la configuración de la “cuestión social” a partir del comienzo de las luchas obreras en Neuquén avanzado los años ’70. También, las particularidades de la génesis y evolución de la justicia en las localidades del interior provincial y la específica inserción del Trabajo Social. Es decir, la reconstrucción histórica en las distintas circunscripciones como Cutral Có, una ciudad que detentó la particularidad de ser una sociedad petrolera, en Junín de los Andes, zona sur, donde la actividad estatal es relevante junto la iglesia y la presencia militar, o en Chos Malal, una localidad que luego del traslado de la capital se sumió en un abandono relevante y luego de la apertura democrática la administración de justicia se asienta en el lugar.

BIBLIOGRAFÍA

- Alapanian, Silvia (2006) *Servicio Social e Poder Judiciario. Reflexiones sobre Servicio Social no Poder Judiciario*. Sao Paulo: Editora Veras.
- Alayón, Norberto (1978) *Historia del Trabajo Social en Argentina* Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Alayon, Norberto, Juan Barreix y Ethel Cassineri (1971) *A B C del Trabajo Social Latinoamericano*. Buenos Aires: Editorial ECRO.
- Ander Egg, Ezequiel (1975) *Historia del Trabajo Social*. Buenos Aires: Editorial Lumen.
- Bandieri, Susana, Orietta Favaro, Marta Morinelli, Susana Rodriguez, Gladys Varela, Carla Manara, Sonia Fernandez (1993) *Historia de Neuquén*. Neuquén: Plus Ultra.
- Blanco, Graciela, Beatriz Gentile y Juan Quintar (1998) *Neuquén, 40 años de vida institucional*. Centros de Estudios de Historia Regional. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Comahue.
- Biernat, Carolina y Karina Ramacciotti (2008) La tutela estatal de la madre y el niño en Argentina: estructuras administrativas, legislación y cuadros técnicos (1936-1955). *Historia, Ciencias, Saúde- Manguinhs*. Rio de Janeiro, v.15, n.2, p.331-351, abr.-jun.
- Bonifacio, José Luis (2009) *Los Procesos de protesta y organización de los trabajadores desocupados en la provincia de Neuquén*. Tesis Doctoral, Capítulo II. FLACSO.
- (2012) *Luchas Sociales en Neuquén*. Grupo de Estudios Sociales de la Patagonia Norte. Neuquén: Editorial El Colectivo.
- Borgianni, Elizabete, Yolanda Guerra, Carlos Montaña (2000) *Metodología y Servicio Social. Hoy en debate*. Sao Pablo: Editorial Cortéz.
- (2003) *Servicio Social Crítico: Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional*. Sao Pablo: Editorial Cortez.
- (2013) *Para entender el Servicio Social en el área sociojurídica*. Revista Servicio Social y Sociedad N° 15, Sao Pablo.
- Bucciarelli, Mario Arias (1999) *El Estado neuquino. Fortalezas y Debilidades de una modalidad de intervención*. Centro de Estudios Históricos de Estado Política y Cultura. Neuquén: CEHEPYC.
- Campione, Daniel (2007) *Para leer a Gramsci*. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación.

Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo, C.O.P.A.D.E, Programa sanitario preliminar de Acción contra la Tuberculosis, Hidatidosis y Mortalidad Infantil (1968).

----- Situación Habitacional de la Provincia de Neuquén (1969).

Constitución Provincial de Neuquén, sancionada por la Honorable Convención Constituyente, 28 de noviembre de 1957.

Cortes, Rosalía y Adrián Marshal (1991) Estrategias económicas, Intervención social del Estado y Regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990, en Revista Estudios del Trabajo N°1, primer semestre de 1991. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo.

Coutinho, Carlos Nelson (2000) *Gramsci, el Marxismo y las ciencias sociales*. Sao Pablo: Editorial Cortéz.

Daroqui, Alcira y Silvia Guemureman (1999) *Los menores de hoy de ayer y de siempre*. Delito y Sociedad N°13, Revista de Ciencias Sociales, 1999.

Dell Aglio, Marta (2004) *La Práctica del Perito Trabajador Social. Una Propuesta Metodológica de intervención social*. Buenos Aires: Editorial Espacio.

Devoto, Fernando (2003) *Historia de la inmigración en Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.

Donzelot, Jacques (2008) *La policía de las Familias*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Faleiros, Vicente de Paula (2000) La cuestión del Método en Servicio Social: reproducirse y representarse. Editorial Cortéz, Sao Pablo.

Favaro, Orieta (1999) *El Movimiento Popular Neuquino, 1961-1973. ¿Una experiencia neoperonista exitosa?*. Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura, CEHEPYC. Neuquén: La Colmena.

----- (2005) Los estados provinciales. Una conceptualización provisoria, en Favaro, Orieta y Horacio Cao, *Sujetos sociales y políticos. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina*. Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura, CEHEPYC. Neuquén: La Colmena.

Favaro, Orieta y Mario Arias Bucciarelli (1999) *Neuquén. La construcción de un orden estatal*. Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura. Neuquén: CEHEPYC.

Flores, María Elena (2009) La Cuestión Social y la Construcción del Estado Social, en Segundas Jornadas Nacionales de Historia Social, Córdoba.

- Gentile, María Beatriz (2003) *Un futuro abandonado: los niños de Neuquén en la primera mitad del siglo XX*, en Trujillo, Jorge y Juan Quintar (compiladores) *Pobres, marginados y peligrosos*. México: Universidad de Guadalajara/Universidad Nacional del Comahue.
- Gentile, María Beatriz y Susana De Battista (2003) *El nacimiento de una alquimia imperfecta: justicia, jueces y condenados*, en Trujillo, Jorge y Juan Quintar (compiladores) *Pobres, marginados y peligrosos*. México: Universidad de Guadalajara/Universidad Nacional del Comahue.
- Gianna, Sergio y Mallardi, Manuel (2011) *Tensiones y contradicciones en el teleología de los procesos de intervención en trabajo social*. Revista Tendencias y retos N° 16. Bogotá: Universidad de La Salle.
- Godoy, Ana María y María Elizabeth Vaccarisi (2005) *El Estado-partido neuquino. Modos de legitimación y Políticas Sociales*, en Favaro, Orieta y Horacio Cao, *Sujetos sociales y políticos. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina*. Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura CEHEPYC. Neuquén: La Colmena.
- Grassi, Estela (1989) *La Mujer y La Profesión de Asistente Social. El Control de la Vida Cotidiana*. Buenos Aires: Editorial Hvmánitas.
- Iamamoto, Marilda (1992) *Servicio Social y División del Trabajo*. Sao Pablo: Editorial Cortéz.
- (1998) *El servicio social en la contemporaneidad. Trabajo y Formación profesional*. Sao Pablo: Editorial Cortéz.
- (2000) *La metodología del Servicio Social: Lineamientos para el debate*. Sao Pablo: Editorial Cortéz.
- Iuorno, Graciela (2003) *La historia política en Neuquén. Poder y Familias Libanesas*. Recuperado de:
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/cehepyc-uncoma/20110426124434/Iuorno.pdf>
- (2005) *Poder político y estrategias de reproducción en los territorios de Neuquén y Río Negro, Argentina (1983-2003)*, en Favaro, Orieta y Horacio Cao, *Sujetos sociales y políticos. Historia reciente de la Norpatagonia Argentina*. Centro de Estudios Históricos de Estado, Política y Cultura CEHEPYC. Neuquén: La Colmena.
- Kosik, Karel (1965) *Dialéctica de lo concreto. Estudios sobre los problemas del hombre y del mundo*. Recuperado de:
<https://marxismocritico.files.wordpress.com/2012/05/dialecticadeloconcreto.pdf>

- Lessa, Sergio (2000) Lukács: El Método y su fundamento ontológico, en Borgianni, Elisabete y Carlos Montaña (orgs.) *Metodología y Servicio Social hoy en debate*. Sao Pablo: Cortéz Editorial.
- (2014) *Para comprender la ontología de Lukács*. La Plata: Editorial Dynamis.
- Ley N° 17 Ley Orgánica del Poder Judicial de Neuquén. Boletín oficial. Neuquén, 5 de Noviembre de 1958.
- Ley N° 758 Decálogo del Menor. Boletín Oficial. Neuquén, 7 de Marzo de 1973.
- Ley N° 1532 Organización y límites de los Territorios Nacionales. Honorable Congreso de la Nación Argentina. 1 de Octubre de 1884.
- Ley N° 3088 Código Rural para Territorios Nacionales. Buenos Aires, 11 de Agosto de 1894.
- Ley N° 4055 Organización de la Justicia Federal en todo el Territorio Nacional. Buenos Aires, 8 de Enero de 1902.
- Ley N° 4664 Tribunales de Menores. Buenos Aires, 3 de Enero de 1938.
- Ley N° 14408 Provincialización de Territorios Nacionales. Boletín Oficial. Buenos Aires, 15 de junio de 1955.
- Maidagan de Ugarte, Valentina (1970) Manual de Servicio Social. Editorial Jurídica de Chile.
- Mallardi, Manuel (2015) La entrevista en Trabajo Social. Aproximaciones a un Objeto Polilógico, en Oliva, Andrea y Manuel Mallardi, *Aportes tácticos operativos a los procesos de intervención en Trabajo Social*. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Manara, Carla y Sonia Fernández (1993) La Problemática Inmigratoria en Neuquén: Españoles e Italianos 1895-1930, en Bandiere Susana, Orieta Favaro y Marta Morinelli, *Historia de Neuquén*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.
- Mansilla, Silvia (2015) *La Provincialización de los Territorios Nacionales, la creación de los servicios sociales del "Comahue" y la formación del Trabajo Social*. Cap. II Tesis Doctoral, Universidad Federal de Pernambuco (UFPE, Recife, Brasil).
- Marx, Karl (1956) *El Capital. Crítica de la Economía Política*, Tomo I. Buenos Aires: Editorial Cartago SRL.
- (1987) *Miseria de la Filosofía*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Marquez, Armando Mario, (2011) *50° Aniversario Poder Judicial de la Provincia del Neuquén (1961-2011)*. Tribunal Superior de Justicia de Neuquén.

- Mases, Enrique (2013) *El Trabajo Infantil en Argentina 1900-1945. Miradas contradictorias y Políticas Controversiales*. GEHiSo. Grupo de Estudio de Historia Social. Neuquén: Educo.
- Mases, Enrique y Frapaccini, Rafart, Lvovich (2015) *El Mundo del Trabajo: Neuquén 1884-1930*. G.E.Hi.So. Grupo de Estudio de Historia Social. Neuquén: Educo.
- Mases, Enrique y Frapaccini, Rafart, Lvovich, Quintar (1998) *El Mundo del Trabajo en Neuquén 1930-1970*. G.E.Hi.So. Grupo de Estudio de Historia Social. Neuquén: Educo.
- Mases, Enrique y Mirta Zink (Eds.) (2014) *En la vastedad del “desierto” patagónico. Estado, prácticas y actores sociales (1884-1958)*. Rosario: Protohistoria Ediciones.
- Mases, Enrique y Daniel Caminotti, Joaquín Perren, Fernando Casullo, María Beatriz Gentile, Francisco Vela (2014) *Un siglo al servicio de la Salud Pública: La historia del hospital Castro Rendón*. Neuquén: Educo.
- Moljo, Carina Berta (2005) *Trabajadores Sociales en La Historia. Una perspectiva transformadora*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Montaño, Carlos (2000) *La Naturaleza del Servicio Social: Un Ensayo sobre su génesis, su especificad y su reproducción*. Sao Pablo: Editorial Cortéz.
- (2000) *El debate metodológico de los 80/90. El enfoque ontológico versus el abordaje epistemológico*. Sao Pablo: Editorial Cortéz.
- Montiel de Allende, Norma, Noemí Hirschfeldt y Violeta Parra (s.d.) Proyecto: Historia del Poder Judicial del Neuquén, Neuquén.
- Moya, José (1998) *Primos y extranjeros. La inmigración española en Buenos Aires 1850-1930*. Buenos Aires: Emece.
- Navarro Floria, Pedro (2008) *Memorias de los Gobernadores de Neuquén y Río Negro (1880-1904)*. Neuquén: Educo.
- Netto, José Paulo (1992) *Capitalismo Monopolista y Servicio Social*. Sao Pablo: Editorial Cortéz.
- (2000) Método y Teoría en las diferentes matrices del Servicio Social, en Borgianni, Elizabete, Yolanda Guerra y Carlos Montaño (2000) *Metodología y Servicio Social. Hoy en debate*. Sao Pablo: Editorial Cortéz.
- (2003) El Servicio Social y la tradición marxista, en Borggiani, Guerra y Montaño, *Servicio Social Crítico*. Sao Pablo: Editorial Cortéz.

- Netto, José Paulo, Marina Capello y Carolina Mamblona (2012) *Trabajo Social. Crítica de la Vida Cotidiana y Método en Marx*. La Plata: Instituto de Capacitación y Estudios Profesionales.
- Nicolini, Graciela (2011) *Judicialización de la Vida Familiar. Lectura desde el Trabajo Social*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Oliva, Andrea (2000) *Elementos para el análisis de las contradicciones en la práctica profesional de las Trabajadoras Sociales*. Grupo de Investigación y Acción Social. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- (2007) *Trabajo Social y Lucha de Clases: Análisis histórico de las modalidades de intervención en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Imago Mundi.
- Oliva, Andrea y Manuel Mallardi (2015) *Aportes tácticos-operativos a los procesos de intervención del Trabajo Social* Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Oliva, Andrea, María Cecilia Perez y Manuel Mallardi (2015) Procesos de Intervención y Tácticas Operativas, en Oliva, Andrea y Manuel Mallardi (coords.) *Aportes tácticos-operativos a los procesos de intervención del Trabajo Social*. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Oliva, Andrea y Silvia Pagliario (2015) Características de las visitas domiciliarias, en Oliva, Andrea y Manuel Mallardi (coords.) *Aportes tácticos-operativos a los procesos de intervención del Trabajo Social*. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Palermo, Vicente (1988) *Neuquén, la creación de una sociedad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Parra, Gustavo (2001) *Antimodernidad y Trabajo Social: Orígenes y Expansión del Trabajo Social Argentino*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Pérez, María Cecilia, (2015) Los Registros escritos en Trabajo Social, en Oliva, Andrea y Manuel Mallardi (coords) *Aportes táctico-operativos a los procesos de intervención del Trabajo Social*. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

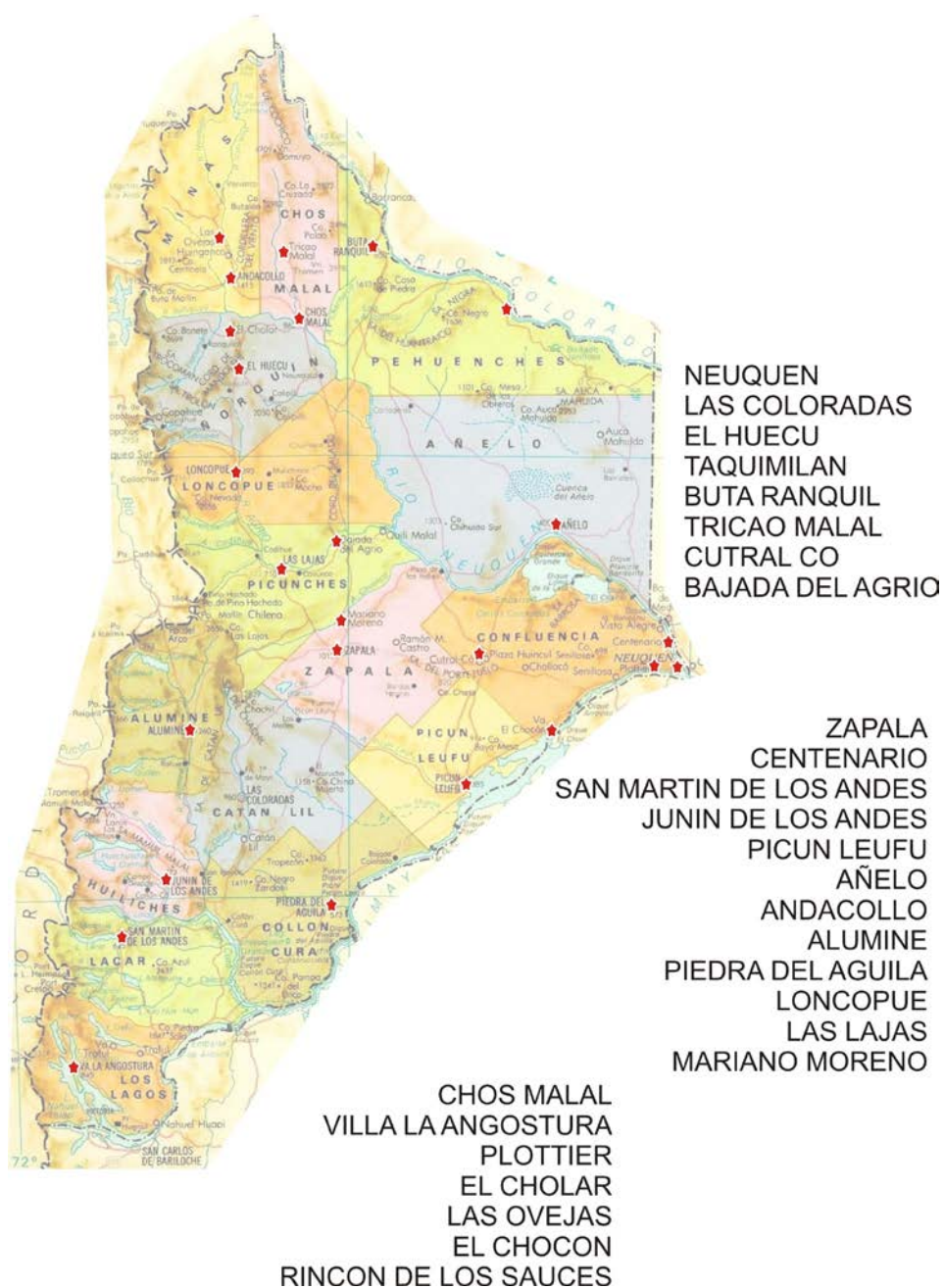
- Perren, Joaquín (2011) *Las Migraciones internas en la Argentina moderna: Una mirada desde la Patagonia: Neuquén, 1960-1990*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Poder Judicial de Neuquén, Acuerdos años 1961-1975.
- Ponce de León, Andrés y Krmpotic Claudia (2012) *Trabajo Social Forense. Balance y Perspectivas. Volumen I*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Pontes, Reinaldo (1995) *Mediação e Serviço Social*. Sao Paulo: Editora Cortéz.
- Quintar, Juan y Jorge Trujillo (2003) El orden como misión, la coerción como método. Frontera y abuso de poder, en Trujillo, Jorge y Juan Quintar (compiladores) *Pobres, marginados y peligrosos*. México: Universidad de Guadalajara/Universidad Nacional del Comahue.
- Rafart, Gabriel (2008) *Tiempos de violencia en la Patagonia. Bandidos, Policías y Jueces, 1890-1940*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Rafart, Gabriel y Susana Debattista (2003) *El nacimiento de una alquimia imperfecta: justicia, jueces y condenados* en Trujillo, Jorge, A., Quintar Juan (compiladores) *Pobres, marginados y peligrosos*. México: Universidad de Guadalajara/Universidad Nacional del Comahue.
- Robles, Claudio (2004) *La intervención Pericial en Trabajo Social. Orientaciones teóricas-prácticas para la tarea forense*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Rodríguez, Laura y Nicolás Tabak (Sin fecha) La Adopción: Fantasías y Verdades. Revista Derechos Humanos, Políticas Públicas y Justicia para el Sur. Fundación Sur Argentina. Recuperado de:
http://www.catedras.fsoc.uba.ar/elias/La_adopcion%20nicolas%20tabak.pdf
- Romero, Luis Alberto (2012) *Breve Historia contemporánea de la Argentina 1916-2010*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sapag, Felipe (1989) *El Desafío*. Fundación Neuquén. Neuquén: FUNDANE.
- Siede, María Virginia (2004) *El Trabajo Social en los 60-70 Reconstrucción del debate profesional en el marco de la reconceptualización*. Recuperado de:
<http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/pela/pl-000221.pdf>
- Stagno, L (2008) *La minoridad en la Provincia de Buenos Aires, 1930-1943. Ideas punitivas y prácticas judiciales*. Tesis de Magíster. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en: <http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.327/te.327.pdf>

- Suarez, Graciela (2010) La represión política en Río Negro en las décadas de 1930 y 1940. Revista Archivos de Historia del Movimiento obrero y la izquierda N° 3. Universidad Nacional del Comahue.
- Taranda, Demetrio, Joaquín Perren, Enrique Mases, Lisandro Gallucci y Fernando Casullo (2008) *Silencio Hospital: Una Historia de la Salud Pública de Neuquén*. Universidad Nacional del Comahue. Neuquén: Editorial Educo.
- Thwaites, Rey (1994) El Estado “ampliado” en el pensamiento gramsciano. Versión preliminar del artículo La noción Gramsciana de hegemonía en el convulsionado fin de siglo, en Ferreyra, L. Lugiudice, E y Thwiates, M. (1994) *Gramsci mirando al sur. Sobre la Hegemonía en los '90*. Buenos Aires: Kohen y Asociados.
- Topalov, Christian (1979) *La Urbanización Capitalista*. México: Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de Buenos Aires.
- Torrado, Susana, (2012) *Historia de la Familia en la Argentina Moderna (1870-2000)*. Buenos Aires: Ediciones de La Flor.
- Valdez, Carolina (2004) “*Del Origen al Crecimiento*”. *La Primera Escuela Secundaria en el Territorio de Neuquén (1943-2004)*. Buenos Aires: Cámara Argentina del Libro.
- Villaroel, José Cesar, Morate, Ada María (1990) *Estado, sociedad, salud Neuquén (1944-1972)*. Investigación Histórica sobre Plan de salud Neuquino. Primera Parte. Universidad Nacional del Comahue y Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Neuquén.

ANEXOS

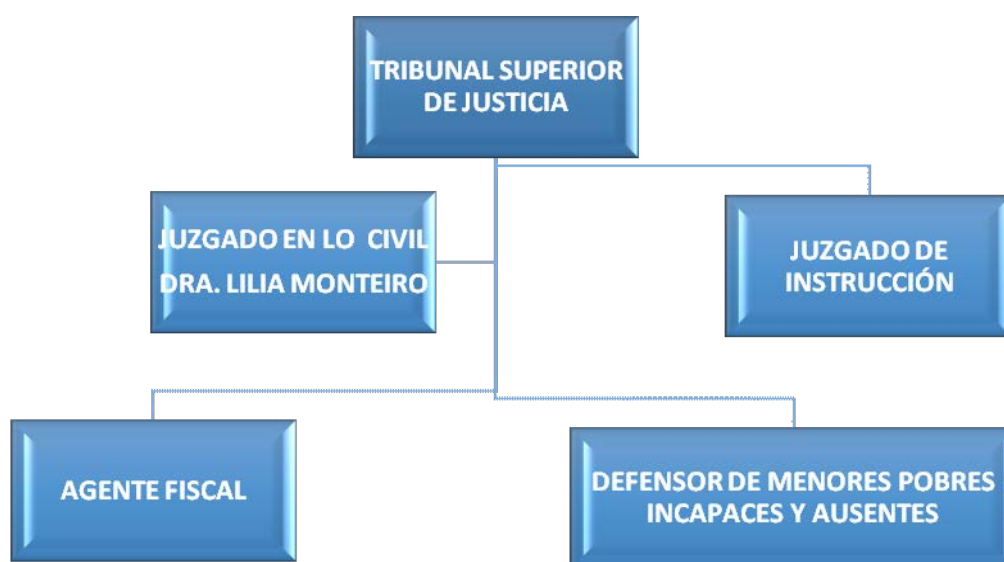
ANEXO I

ORGANIZACIÓN DE LA JUSTICIA DE PAZ EN LA PROVINCIA DE NEUQUÉN

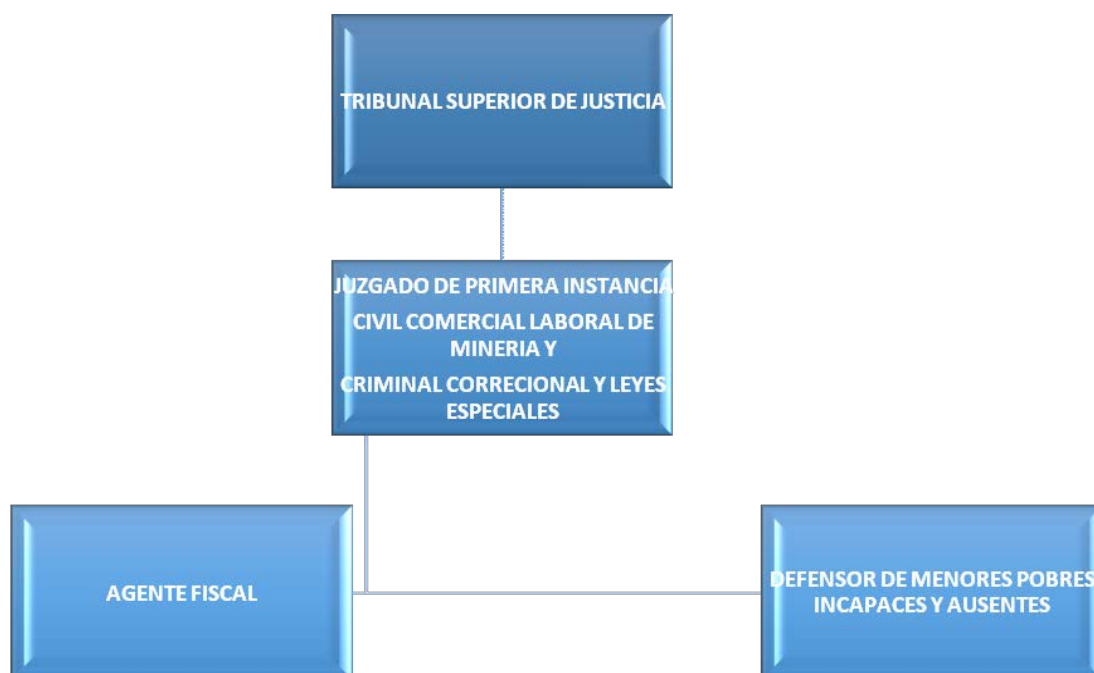


Para la década del '60, la Justicia de Paz se organizó en casi la totalidad de las localidades del interior, excepto en Rincón de Los Sauces y El Chocón que tienen su apertura a principios de 1970.

Fuente: Ley Orgánica N° 17 (19/9/58).

ANEXO II**ORGANIZACIÓN DE LA JUSTICIA DE LA PROVINCIA DE NEUQUEN 1960**

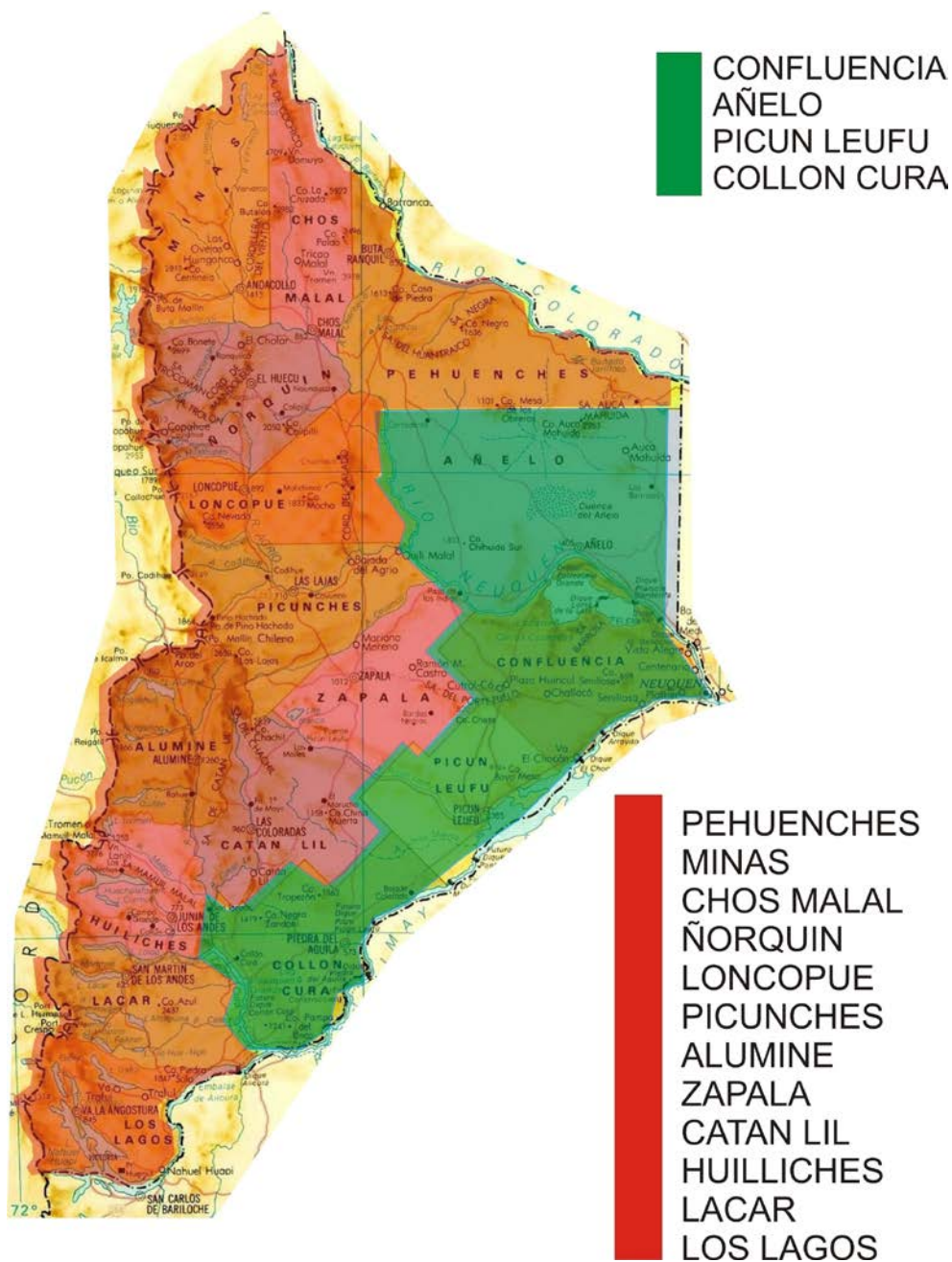
Fuente: Ley Orgánica del Poder Judicial N° 17 Art. 36 (19/9/58).

ANEXO III**ZAPALA
1961**

Fuente: Ley Orgánica del Poder Judicial N° 17 Art. 36 (19/9/58).

ANEXO IV

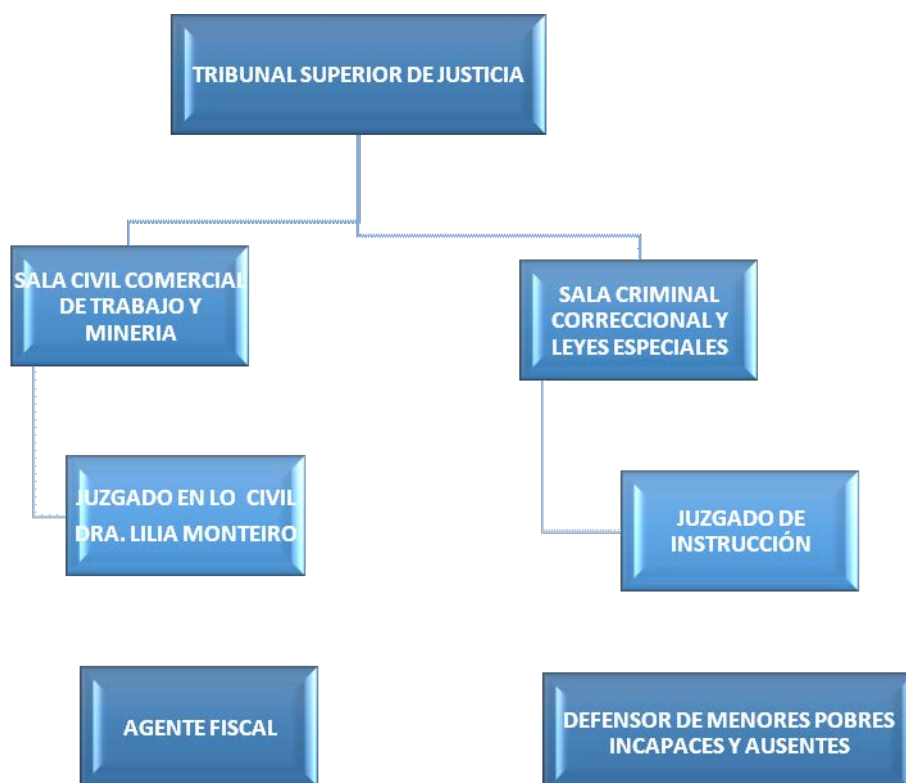
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y JURISDICCIONAL DE LA JUSTICIA DE LA PROVINCIA DE NEUQUÉN 1961



Fuente: Ley Orgánica del Poder Judicial N° 17 Art. 36 (19/9/58).

ANEXO V

SE AGREGAN LAS SALAS CIVIL Y CORRECCIONAL
1961



Fuente: Acuerdo N° 41 Libro N° 1 Año 1961.

ANEXO VI

ZAPALA

1965



Fuente: Ley Provincial N° 437 Art. 1 (1/7/1965).

ANEXO VII**CUTRAL CÓ
1972**

Fuente: Ley Provincial N° 706 (10/7/1972).

ANEXO VIII



Fuente: Ley Provincial N° 915 (29/10/1975).